



RiR 2025:5

# Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:5

ISBN 978-91-7086-708-8

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-03-11  
Diarienummer: 2023/1201  
RiR 2025:5

---

Till: Riksdagen

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden

Riksrevisionen har granskat om Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Migrationsverket.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledaren Lovisa Ingström har varit föredragande. Revisorn Anja Folkesson och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Lovisa Ingström

### **För kännedom**

Regeringskansliet; Justitiedepartementet  
Migrationsverket



# Innehåll

|                                                                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning</b>                                                                                                                              | <b>5</b>  |
| <b>1 Inledning</b>                                                                                                                                 | <b>8</b>  |
| 1.1 Motiv till granskning                                                                                                                          | 8         |
| 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar                                                                                                  | 10        |
| 1.3 Bedömningsgrunder                                                                                                                              | 11        |
| 1.4 Metod och genomförande                                                                                                                         | 13        |
| <b>2 Prövningen av medborgarskapsärenden</b>                                                                                                       | <b>16</b> |
| 2.1 Omfattning och organisering av medborgarskapsprövningen                                                                                        | 16        |
| 2.2 Handlägningsprocessen                                                                                                                          | 17        |
| 2.3 Vad gäller vid förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation)?                                                                | 19        |
| <b>3 Arbetar Migrationsverket effektivt med att säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden?</b>                                           | <b>23</b> |
| 3.1 Migrationsverket begär relativt sällan in kompletteringar i medborgarskapsärenden                                                              | 24        |
| 3.2 Regionerna har organiserat granskningen av identitetshandlingar på olika sätt och det kan vara svårt att bedöma dispens                        | 26        |
| 3.3 Bedömning av hemvist baseras till viss del på osäkra uppgifter                                                                                 | 30        |
| 3.4 Brister i handläggningssystem och otydliga rutiner kan försvåra bedömningar av levnadssätt                                                     | 33        |
| 3.5 Organisation för stöd ger inte tillräckliga förutsättningar för enhetliga bedömningar                                                          | 37        |
| 3.6 Uppföljning av rättslig kvalitet i medborgarskapsärenden har varit begränsad                                                                   | 41        |
| <b>4 Arbetar Migrationsverket effektivt för att fatta beslut i medborgarskapsärenden utan onödiga dröjsmål?</b>                                    | <b>44</b> |
| 4.1 Många sökande får stå flera år i kö                                                                                                            | 45        |
| 4.2 Hanteringen av begäran om avgörande får stora konsekvenser för sökande                                                                         | 47        |
| 4.3 Både den aktiva utredningstiden och den skattade liggtiden har blivit längre                                                                   | 51        |
| 4.4 Otillräcklig styrning mot kortare handläggningstider                                                                                           | 59        |
| <b>5 Slutsatser och rekommendationer</b>                                                                                                           | <b>66</b> |
| 5.1 Migrationsverkets styrning och organisering av hanteringen av medborgarskapsärenden är inte tillräckligt effektiv                              | 67        |
| 5.2 Varken Migrationsverket eller regeringen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att hantera de negativa konsekvenserna av begäran om avgörande | 72        |
| 5.3 Rekommendationer                                                                                                                               | 73        |
| <b>Referenslista</b>                                                                                                                               | <b>74</b> |

## Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

### Bilaga 1. Metod



## Sammanfattning

År 2023 fattade Migrationsverket drygt 75 000 beslut i medborgarskapsärenden, varav lite mer än 58 000 av dem var ansökningar om medborgarskap.

Medborgarskapsärenden är därmed myndighetens största ärendegrupp. Under de senaste tio åren har handläggningstiden för medborgarskapsärenden ökat betydligt. Framför allt har andelen ärenden med handläggningstider över två år ökat kraftigt. Oskäligt långa handläggningstider kan få stora konsekvenser för enskilda som väntar på beslut, men kan även medföra att det dröjer flera år innan Migrationsverket upptäcker eventuella brister i ärendet. Ett beslut om medborgarskap går inte heller att återkalla. Det är därför viktigt att Migrationsverket arbetar effektivt för att säkerställa korrekta beslut. Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden inte är effektiv. Brister i Migrationsverkets styrning och organisering av medborgarskapsärenden har haft negativa konsekvenser för myndighetens möjlighet att säkerställa korrekta beslut som fattas utan onödiga dröjsmål.

### **Migrationsverket brister i vissa avseenden med att säkerställa korrekta beslut**

Vid bedömningen av en ansökan om svenskt medborgarskap ska Migrationsverket pröva om personen uppfyller lagstiftningens krav. Riksrevisionen bedömer att rutinerna i vissa delar är otydliga och att det finns brister i både beslutsunderlag och handläggningssystem. Ett exempel är att Migrationsverkets bedömning av hemvist till viss del baseras på osäkra uppgifter. Samma sak gäller bedömningen av identitet. I nästan en tredjedel av beviljade medborgarskapsansökningar kan den sökande inte styrka sin identitet. Riksrevisionen konstaterar att det i dessa fall är en utmaning för handläggare att pröva om och när sökande kan beviljas dispens från kravet på styrkt identitet. Det förekommer också att det har inkommit information till Migrationsverket som kan tala emot ett beviljande i ett ärende, men som det inte flaggas för i handläggningssystemet.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att bristen på en tillräckligt bra organisation för stöd vid handläggning innebär en risk för att ärenden inte bedöms enhetligt. Det handlar dels om att det saknas tillräckligt tydliga och lättillgängliga stöddokument, dels om att de forum som finns för att främja enhetliga bedömningar och arbetssätt inte fungerar tillräckligt bra. Det kan leda till att personer som uppfyller kraven för medborgarskap får avslag, men också till att personer som inte uppfyller kraven beviljas ett medborgarskap.

## **Handläggningstiden är i många ärenden oskäligt lång**

Riksrevisionen bedömer att handläggningstiden är oskäligt lång för medborgarskapsärenden som Migrationsverket klassar som utredningskrävande. Dessa ärenden utgör ungefär 75 procent av alla ansökningar om medborgarskap. Den aktiva utredningstiden för dessa ärenden utgör oftast endast en liten andel av den totala handläggningstiden. Det beror främst på en lång kötid innan ärendet tilldelas en handläggare. I ett medianärende står kötiden för 82 procent av handläggningstiden. De sökande som stått längst tid i kö har väntat i mer än fyra år. När utredningskrävande ärenden väl tilldelas en handläggare går de i många fall lika fort att utreda som ärenden som klassats som enkla ärenden och därför utretts direkt.

Migrationsverkets målstyrning, med en kombination av produktionskrav och möjlighet för handläggare att skjuta upp svårare ärenden, har ytterligare ökat risken för oskäligt långa handläggningstider för utredningskrävande ärenden. Nuvarande målstyrning skapar incitament i flera led att prioritera enklare ärenden, medan ärenden som kräver mer utredning kan få vänta i flera år utan någon åtgärd. Migrationsverkets nuvarande prioriteringsordning innebär också att myndigheten i princip inte handlägger de ärenden som väntat längst i kön. Riksrevisionen bedömer att det finns flera osäkerhetsfaktorer som sammantaget gör att det kan dröja länge innan samtliga sökande kan få sina ärenden avgjorda utan onödiga dröjsmål.

## **Varken Migrationsverket eller regeringen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera negativa konsekvenser av begäran om avgörande**

År 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft. Då infördes en möjlighet för enskilda att, genom en begäran om avgörande, skynda på en myndighets handläggning av ett ärende som dragit ut oskäligt länge på tiden. Till följd av Migrationsverkets långa handläggningstider lämnar en majoritet av dem som ansökt om medborgarskap in en begäran om avgörande. Konsekvensen har blivit att Migrationsverket främst har handlagt ärenden där sökande begärt att få sitt ärende avgjort, medan övriga ärenden har nedprioriterats.

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets hantering har förstärkt de negativa konsekvenserna av begäran om avgörande. Det finns tusentals sökande vilkas begäran om avgörande avslogs automatiskt under en period 2019–2021. För denna grupp saknar Migrationsverket en plan för när de ska få sina ärenden utredda.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen, trots kännedom om de negativa konsekvenser som införandet av begäran om avgörande har haft för enskilda individer, inte har vidtagit tillräckliga åtgärder.



## Rekommendationer

### Till regeringen

- Säkerställ att Migrationsverket har rättsliga förutsättningar att ta del av information från andra myndigheter som behövs för att handlägga medborgarskapsärenden effektivt och med hög rättslig kvalitet. Det gäller exempelvis uppgifter från Skatteverket som behövs för bedömningen av hemvist och uppehållsrätt.
- Vidta åtgärder för att hantera negativa konsekvenser av möjligheten till begäran om avgörande i medborgarskapsärenden.

### Till Migrationsverket

- Se över och utveckla myndighetens målstyrning, system för fördelning av ärenden och hantering av ärendebalanser. Detta i syfte att minimera oskäligt långa dröjsmål och säkerställa att det finns en plan för hantering av samtliga medborgarskapsärenden.
- Utveckla fler inbyggda kontrollmekanismer i handläggningssystemet samt utveckla myndighetsgemensamma rutiner och stöd. Detta i syfte att främja enhetliga bedömningar mellan regionerna och säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden.
- Utveckla uppföljningen av medborgarskapsprövningen avseende handläggningstider och rättslig kvalitet, särskilt när det gäller om nuvarande utredningsåtgärder är tillräckliga.
- Stärk erfarenhetsutbytet på central nivå mellan medborgarskapsprövningen och andra ärendeslag.

# 1 Inledning

## 1.1 Motiv till granskning

Migrationsverket ansvarar för att handlägga medborgarskapsärenden, som numera är myndighetens största ärendegrupp.<sup>1</sup> Under de senaste tio åren har handläggningstiden för medborgarskapsärenden ökat betydligt. Även spridningen i handläggningstid har ökat över tid. Enligt Justitieombudsmannen (JO) strider Migrationsverkets handläggningstider och passivitet i ärendena mot förvaltningslagens krav om en snabb och kostnadseffektiv handläggning.<sup>2</sup> Justitiekanslern (JK) har också kritiserat Migrationsverket för passivitet i handläggningen av medborgarskapsärenden och för att myndigheten har för stor skillnad i handläggningstider mellan ärenden som bedöms vara beslutsklara och ärenden som behöver ytterligare utredning.<sup>3</sup> De senaste tio åren har kostnaden per avgjort medborgarskapsärende blivit tre gånger så hög, 3 000 kronor 2023 jämfört med 1 000 kronor 2013.<sup>4</sup>

Långa handläggningstider innebär negativa konsekvenser för både staten och individen. Långa handläggningstider som beror på ineffektiva rutiner innebär onödigt höga kostnader för myndigheten. För individen kan det orsaka otrygghet och lidande att under en lång tid få vänta på ett beslut. I väntan på beslut kan sökanden inte heller komma i fråga för vissa anställningar eller utbildningar.<sup>5</sup> Det påverkar också möjligheten att få rösta i riksdagsval och kan i vissa fall medföra begränsade möjligheter att resa utomlands. För en person som inte sedan tidigare är medborgare i ett EU-land ger ett svenskt medborgarskap tillgång till den fria rörligheten inom EU.<sup>6</sup>

Ett beslut att bevilja medborgarskap kan inte återkallas.<sup>7</sup> Brister i utredningen av ärendet kan både innebära att personer som borde beviljas medborgarskap får avslag och att personer som inte uppfyller kraven beviljas ett medborgarskap. I fall omständigheter som talar mot ett beviljande inte upptäcks kan det leda till negativa

---

<sup>1</sup> JO, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, redogörelse 2021/22, s. 608, 2021.

<sup>2</sup> JO, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, redogörelse 2021/22, s. 612, 2021; JO, *Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider*, 2024-12-19.

<sup>3</sup> JK, *Klagomål med anledning av Migrationsverkets handläggning av en ansökan om svenskt medborgarskap*, 2018; JK, *Kritik mot Migrationsverket för passiv och långsam handläggning*, 2024.

<sup>4</sup> Migrationsverket, *Årsredovisning 2013*; Migrationsverket, *Årsredovisning 2023*.

<sup>5</sup> Bara svenska medborgare kan också bli invalda i riksdagen, bli poliser eller yrkesmilitärer. Det finns även andra yrkesgrupper som får tillsättas med svenska medborgare, se Migrationsverket, "Vad innebär svenskt medborgarskap?", hämtad 2023-09-15.

<sup>6</sup> Den fria rörligheten för arbetstagare är en grundläggande princip. Som EU-medborgare har du rätt att söka jobb i ett annat EU-land, arbeta där utan arbetstillstånd, bo där medan du arbetar, stanna kvar även när anställningen har upphört, behandlas på samma sätt som landets egna medborgare när det gäller tillgång till arbete, arbetsvillkor samt alla andra sociala förmåner och skatteförmåner. Se Europeiska kommissionen, "Fri rörlighet för EU-medborgare", hämtad 2024-12-05.

<sup>7</sup> Vi noterar dock att 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår att det ska bli möjligt att lagstifta om återkallelse av det svenska medborgarskapet för personer med dubbla medborgarskap som har beviljats sitt svenska medborgarskap genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller otillbörligt förfarande till exempel genom givande av muta, samt för dem som har begått brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, se SOU 2025:2.

konsekvenser för samhället. Både risken för felaktiga beslut och långa handläggningstider kan dessutom undergräva allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen i stort.<sup>8</sup> Medborgarskapsprövningen kan spela en viktig roll i att upptäcka eventuella brister i utredningen av rätten till uppehållstillstånd. Det kan också handla om omständigheter som senare har uppstått och som talar för en återkallelse av uppehållstillståndet. Det är därför viktigt ur både ett principiellt och säkerhetspolitiskt perspektiv att handläggningen sker på ett sätt som leder till korrekta beslut.

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft. Med den nya lagen infördes en möjlighet för enskilda att genom en dröjsmålstalan, också kallad begäran om avgörande, skynda på en myndighets handläggning av ett ärende som dragit ut oskäligt länge på tiden.<sup>9</sup> Syftet med begäran om avgörande var att stärka enskildas möjlighet till effektiv prövning om ett förvaltningsärende uppehålls i onödan.<sup>10</sup> I medborgarskapsärenden har enskilda använt möjligheten till begäran om avgörande i stor utsträckning, vilket bland annat har påverkat i vilken turordning ärenden handläggs.<sup>11</sup>

Det pågår ett lagstiftningsarbete gällande reglerna som styr medborgarskapsprövningen. Den 1 oktober 2024 infördes vissa lagändringar; bland annat infördes krav på frånvaro av viss brottslighet i ärenden om anmälan av medborgarskap.<sup>12</sup> I januari 2025 redovisades utredningen *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*. Utredningen föreslår bland annat att hemvisttiden<sup>13</sup> ska förlängas och att krav på egenförsörjning ska införas för personer som ansöker om att bli svensk medborgare.<sup>14</sup> De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft 1 juni 2026.<sup>15</sup> Sedan tidigare har även en utredning föreslagit krav på svenska och samhällskunskap.<sup>16</sup> Eftersom den genomförda lagändringen och utredningarnas förslag innebär ökade kontroller kan det sammantaget bidra till en minskad produktivitet i medborgarskapsprövningen. Det kan i sin tur innebära att enskilda ärenden kommer ta längre tid att utreda och fatta beslut i.

---

<sup>8</sup> Prop. 2016/17:180 s. 106 f.

<sup>9</sup> 12 § förvaltningslagen (2017:900).

<sup>10</sup> Prop. 2016/17:180 s. 107 f.

<sup>11</sup> Se Norstedts Juridik, "Det är oerhört belastande för domstolen" – dröjsmålstalan möter stark kritik, 2020-11-19, hämtad 2025-02-03.

<sup>12</sup> Prop. 2023/2024:107.

<sup>13</sup> Hemvist innebär att sökanden ska vara varaktigt bosatt i Sverige och har för avsikt att stanna kvar i landet.

<sup>14</sup> SOU 2025:1.

<sup>15</sup> SOU 2025:1 har redogjort för och analyserat även de förslag som SOU 2021:2 har behandlat.

<sup>16</sup> SOU 2021:2.

## 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är följande:

Är Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden effektiv?

Den övergripande revisionsfrågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

1. Arbetar Migrationsverket effektivt med att säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden?
2. Arbetar Migrationsverket effektivt för att fatta beslut i medborgarskapsärenden utan onödiga dröjsmål?

När det gäller korrekta beslut granskar vi inte den rättsliga kvaliteten i prövningen av enskilda ärenden, det vill säga om enskilda beslut är materiellt korrekta. I stället granskar vi om Migrationsverket ger sina medarbetare<sup>17</sup> tillräckliga *förutsättningar* att handlägga ärenden och fatta beslut med hög rättslig kvalitet. När det gäller beslut utan onödiga dröjsmål granskar vi både *utfall* i form av faktiska handläggningstider och om Migrationsverket skapar *förutsättningar* för så korta handläggningstider som möjligt.

I granskningen tittar vi både på måluppfyllelse och på orsaker till eventuella brister i måluppfyllelse samt på resurseffektivitet i verksamheten. Granskningen omfattar även de förutsättningar som regeringen har gett Migrationsverket för att hantera medborgarskapsärenden.

Granskningen inkluderar endast ansökningar om medborgarskap, så kallad naturalisation. Naturalisation regleras i 11–13 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (nedan kallad medborgarskapslagen). När vi i rapporten skriver *medborgarskapsärenden* avser vi därför ansökningar om medborgarskap.

Granskningen omfattar däremot inte:

- anmälan om medborgarskap<sup>18</sup>
- befrielse, bibehållande, medborgarskapsförklaring och förlust av medborgarskap<sup>19</sup>
- så kallade säkerhetsärenden (med det avser vi medborgarskapsärenden som Säkerhetspolisen har föreslagit ska avslås på grund av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet).<sup>20</sup>

<sup>17</sup> När vi i rapporten hänvisar till *medarbetare* avser vi både handläggare och beslutsfattare.

<sup>18</sup> 6–10 §§ lagen om svenskt medborgarskap.

<sup>19</sup> 14, 15, 15 b och 21 §§ lagen om svenskt medborgarskap.

<sup>20</sup> 27 § lagen om svenskt medborgarskap.

Att säkerhetsärenden avgränsas bort motiveras av att dessa ärenden utgör knappt två procent av samtliga medborgarskapsärenden och att de därmed inte påverkar handläggningstiderna för den större delen av ärendegruppen.<sup>21</sup>

Perioden vi granskar är 2018–2023. Vi inkluderar därmed de år som den sökande kunnat lämna in en begäran om avgörande. Under denna period har också antalet ansökningar om medborgarskap legat på en hög nivå och handläggningstiden har fortsatt att öka. I fråga om rutiner, arbetssätt och stöd för handläggning är granskningens fokus det som gäller i nuläget.

### 1.3 Bedömningsgrunder

I regeringsformen anges att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt iakttä saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).<sup>22</sup> Samtidigt ska ett ärende enligt förvaltningslagen handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.<sup>23</sup>

Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten. Ledningen ska bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och med god hushållning.

Enligt Migrationsverkets instruktion ska myndigheten också analysera, följa upp och utvärdera de faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet.<sup>24</sup>

Utgångspunkten för en effektiv hantering är att Migrationsverket prövar ansökningar med en hög rättslig kvalitet och med så korta handläggningstider som möjligt.<sup>25</sup>

#### 1.3.1 Delfråga 1: Arbetar Migrationsverket effektivt med att säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden?

I förvaltningslagen anges också att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.<sup>26</sup> Enligt Migrationsverkets instruktion framgår att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Migrationsverket, *Årsredovisning 2023*.

<sup>22</sup> 1 kap. 9 § regeringsformen. Dessa grundläggande principer finns även i 5 § förvaltningslagen.

<sup>23</sup> 9 § första stycket förvaltningslagen.

<sup>24</sup> 4 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>25</sup> I verksamhets- och utgiftsprognoser (se bland annat prognosen från februari 2024) anger Migrationsverket att myndighetens mål är att pröva ansökningar med en hög rättslig kvalitet, på ett kostnadseffektivt sätt och med så korta handläggningstider som möjligt.

<sup>26</sup> 23 § förvaltningslagen.

<sup>27</sup> 3 § 1 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

För att svara på delfråga 1 använder vi oss av följande operationaliserade bedömningsgrunder.

- Det bör finnas tydliga rutiner och välfungerande handläggningssystem för att medarbetare ska kunna handlägga ett ärende korrekt. Dessa ska säkerställa att omständigheter som talar mot ett beviljande upptäcks och beaktas. I det ingår också att information som inhämtas från andra myndigheter och från andra delar av Migrationsverket ska vara tillräcklig och lättförståelig för handläggare.
- Det bör finnas en välfungerande organisation för stöd vid handläggning av ärenden. I det ingår att det ska finnas tydliga och lättillgängliga stöddokument samt en samverkan mellan Migrationsverkets regioner som möjliggör enhetliga bedömningar.
- Migrationsverket bör följa upp den rättsliga kvaliteten i medborgarskapsärenden och vid behov se till att relevanta åtgärder vidtas för att stärka den.

### 1.3.2 Delfråga 2: Arbetar Migrationsverket effektivt för att fatta beslut i medborgarskapsärenden utan onödiga dröjsmål?

I förarbetena till förvaltningslagen framhålls vikten av att ärenden som har stor inverkan på enskildas liv avgörs inom rimlig tid.<sup>28</sup> Migrationsverket ska också verka för att handläggningstiderna för ansökan om medborgarskap blir så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet.<sup>29</sup>

Av förvaltningslagen framgår att en myndighet ska underrätta enskilda om avgörandet i ärendet kommer blir väsentligt försenat och ange anledningen till förseningen.<sup>30</sup> Enligt JO får en myndighet inte organisera sin verksamhet så att nedprioriterade ärenden får en oacceptabelt lång handläggningstid. En fullständig passivitet från myndighetens sida är i princip aldrig acceptabelt. Det är inte heller en längre tids frånvaro av åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen framåt.<sup>31</sup> Ansvar för ett effektivt flöde i handläggningen ligger hos cheferna inom myndigheten och ytterst hos dess ledning.<sup>32</sup>

För att svara på delfråga 2 använder vi oss av följande operationaliserade bedömningsgrunder.

- Migrationsverket bör handlägga medborgarskapsärenden på ett sätt som driver ärendet framåt.
- Migrationsverket bör genom en effektiv planering, organisering, resursfördelning och tekniska förutsättningar skapa förutsättningar för att fatta beslut utan onödiga dröjsmål.

---

<sup>28</sup> Prop. 2016/17:180 s. 106.

<sup>29</sup> 3 § punkt 3 förordning med instruktion för Migrationsverket.

<sup>30</sup> 11 § förvaltningslagen.

<sup>31</sup> JO, *Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (medborgarskapsärenden)*, 2021.

<sup>32</sup> JO, *Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (medborgarskapsärenden)*, 2021.

- Migrationsverket bör hantera medborgarskapsärenden enligt likhetsprincipen. Det gäller inte minst vid myndighetens hantering av begäran om avgörande.

Socialförsäkringsutskottet har också uttalat att de utgår från att regeringen noga följer utvecklingen av Migrationsverkets handläggningstider och vid behov vidtar åtgärder.<sup>33</sup> Därutöver uppgav konstitutionsutskottet vid införandet av begäran om avgörande att de förutsätter att regeringen följer tillämpningen av de nya bestämmelserna i förvaltningslagen om åtgärder mot långsam handläggning.<sup>34</sup> När vi bedömer Migrationsverkets förutsättningar för att fatta beslut utan onödiga dröjsmål ingår även att regeringen:

- genom mål, uppdrag och anslagsfördelning ger Migrationsverket förutsättningar att långsiktigt planera verksamheten för medborgarskapsärenden
- följer upp Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden och vidtar åtgärder vid behov.

## 1.4 Metod och genomförande

För att besvara den övergripande revisionsfrågan och de underliggande delfrågorna har vi samlat in och analyserat information genom dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor. Vi har även genomfört en deskriptiv analys av registerdata och en aktgranskning. Nedan redogör vi kortfattat för dessa metoder, mer fördjupad information finns i den elektroniska bilagan.

### 1.4.1 Dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor

Vi har tagit del av rutiner och stöddokument för handläggning av medborgarskapsärenden, men också olika strategiska dokument och beslut som rör Migrationsverkets verksamhet. Med stöddokument avser vi dokument som handläggare har till sin hjälp vid handläggning och bedömning av ärenden. Riksrevisionen har inte granskat den rättsliga kvaliteten i samtliga stöddokument för handläggning av medborgarskapsärenden. I stället har vi granskat hur användbara befintliga stöddokument är för medarbetare, det vill säga om de är tydliga och lättillgängliga. Vi har även gått igenom regleringsbrev, budgetpropositioner och hemställningar.

Vi har totalt intervjuat cirka 40 medarbetare (handläggare och beslutsfattare) som arbetar med prövning av medborgarskapsärenden om handläggningsrutiner, stöddokument och bedömningar i handläggningen. Huvuddelen av dessa intervjuer har genomförts i grupp med handläggare respektive beslutsfattare i region Syd och Väst. Vi har även genomfört ett par intervjuer på chefsnivå i

<sup>33</sup> Bet. 2022/23:SfU4. Se även bet. 2019/20:SfU4.

<sup>34</sup> Bet. 2017/18:KU2.

medborgarskapsprövningen och med medarbetare på Migrationsverkets planeringsavdelning, om organisering och uppföljning av handläggningen samt inriktning för prioritering av ärenden. Vi har också intervjuat företrädare för Justitiedepartementet om styrningen av Migrationsverket. Vidare har vi även ställt ett antal skriftliga frågor till företrädare för Migrationsverket respektive Justitiedepartementet.

#### **1.4.2 Deskriptiv analys av registerdata**

Registerdata har framför allt använts deskriptivt för att svara på frågan om Migrationsverket arbetar effektivt för att fatta beslut i medborgarskapsärenden utan onödiga dröjsmål.

Vi har använt två olika uppsättningar av registerdata:

##### **Registerdata från Migrationsverkets statistikavdelning**

Här ingår alla beslut i medborgarskapsärenden för perioden 2016 till 2023, samt alla ärenden som fortfarande var öppna den 31 december 2023, oavsett när ansökan lämnades in. Framför allt har vi uppgifter om olika datum i ärendet: för ansökan, beslut, begäran om avgörande och överklagan av begäran om avgörande. Vi har också uppgifter om vilka beslut som fattats vid dessa datum, samt vissa bakgrundsfaktorer såsom medborgarskap.

##### **Registerdata från Migrationsverkets handläggningssystem/it-avdelning**

Vi har hämtat uppgifter från Migrationsverkets handläggningssystem om utredningsåtgärder i medborgarskapsärenden som ledde till beslut under åren 2018 och 2023. Det gäller bland annat de slagningar och kontroller som Migrationsverket gör mot andra myndigheter samt kompletteringar som har begärts från den sökande. Dessa uppgifter möjliggör en skattning av när utredningen av ärendet startar, vilket gör att vi kan dela upp handläggningstiden i kö- och utredningstid. Tillsammans med dessa uppgifter har vi även uppgifter med datum för ansökan, beslut, begäran om avgörande och överklaganden av dessa, samt huruvida initialfunktionen (se avsnitt 2.2) har bedömt ärendet som enkelt eller utredningskrävande.

#### **1.4.3 Aktgranskning**

Vi har granskat 400 medborgarskapsärenden, 200 ärenden från respektive region, där beslut har fattats under perioden mars–december 2023. Akterna är slumpmässigt utvalda för att få generaliserbara resultat, med 5 procents felmarginal och 95 procents konfidensintervall. I vissa fall har vi observationer som enbart rör en delpopulation. Dessa observationer redogör vi för i form av kvalitativa resonemang.

Aktgranskningen kompletterar resultaten från registerdataanalysen, genom att kvalitetssäkra de uppgifter vi använder i analysen och genom att fånga information om åtgärder inom utredningstiden som inte finns i registerdata. I aktgranskningen har vi även samlat in uppgifter gällande utredningsåtgärder som Migrationsverket



genomför inom prövningen av identitet, hemvist och hederligt levnadssätt samt hur åtgärder och bedömningar dokumenteras. Syftet med aktgranskningen har varit att kunna göra iakttagelser på en övergripande nivå, inte att granska enskilda ärenden.

#### **1.4.4 Granskningens genomförande**

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Lovisa Ingström (projektledare) och Anja Folkesson. Joakim Hveem har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet, och Isa Cegrell Karlander, universitetslektor i förvaltningsrätt/förvaltningsprocessrätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på vissa avsnitt i ett utkast till granskningsrapport.

## 2 Prövningen av medborgarskapsärenden

I detta kapitel beskriver vi hur Migrationsverket har organiserat handläggningen av medborgarskapsärenden. Vi beskriver också hur regelverket för medborgarskapsärenden ser ut och hur handlägningsprocessen går till.

### 2.1 Omfattning och organisering av medborgarskapsprövningen

#### 2.1.1 Verksamhetens omfattning

Vid årets slut 2023 fanns cirka 96 000 öppna medborgarskapsärenden hos Migrationsverket, varav nästan 87 000 av dem var *ansökningar* om medborgarskap enligt 11 § medborgarskapslagen.<sup>35</sup> 2023 fattade Migrationsverket drygt 75 000 beslut i medborgarskapsärenden, varav lite mer än 58 000 av dem var *ansökningar* om medborgarskap.<sup>36</sup> Bifallsandelen i dessa ärenden var 80 procent. Totalt kostade Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden 254 miljoner kronor under 2023.<sup>37</sup>

Sedan 2020 har Migrationsverket successivt utökat antalet årsarbetskrafter i medborgarskapsprövningen. 2020 hade medborgarskapsprövningen 117 årsarbetskrafter. Fyra år senare hade verksamheten ökat till 212 årsarbetskrafter. År 2025 planerar Migrationsverket att ha 250 årsarbetskrafter i prövningen.<sup>38</sup>

#### 2.1.2 Medborgarskap handläggs i två regioner

Migrationsverkets verksamhet är indelad i tre regioner. Idag hanteras medborgarskapsärenden i två regioner, region Syd och region Väst. Historiskt har medborgarskapsärenden hanterats enbart i region Syd. År 2021 började dock även region Väst att handlägga ärenden i syfte att utöka prövningen. Till en början var prövningen i region Väst sett till antalet årsarbetskrafter mindre än region Syd. I slutet av 2024 var region Väst nästan lika stor.<sup>39</sup> I den operativa prövningen av ärenden arbetar *handläggare* och *beslutsfattare*. Handläggarens roll är att handlägga, utreda och ta fram förslag till beslut.<sup>40</sup> Beslutsfattarens roll är att ge handläggare stöd och att fatta beslut i ärenden tillsammans med den föredragande handläggaren.

---

<sup>35</sup> Övriga ärenden var anmälan om medborgarskap, befrielse, bibehållande, medborgarskapsförklaring och förlust av medborgarskap. Se Migrationsverket, *Årsredovisning 2023*.

<sup>36</sup> Övriga beslut var följande: drygt 15 000 beslut i anmälningsärenden, cirka 1200 beslut i bibehållande-/befrielseärenden och cirka 200 beslut i ärenden om medborgarskapsförklaring. Se Migrationsverket, *Årsredovisning 2023*.

<sup>37</sup> Migrationsverket, *Årsredovisning 2023*.

<sup>38</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-12-12. Uppgifter om utfall av årsarbetskrafter baseras på redovisad tid för medborgarskapsprövning. Det innebär att i siffran ingår assistenter, handläggare, beslutsfattare och den tid som teamledare rapporterar för handläggande uppgifter. I siffran ingår inte chefer eller annan stödpersonal.

<sup>39</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

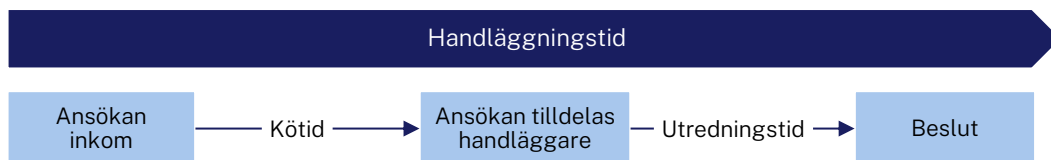
<sup>40</sup> I vissa ärenden kan handläggare fatta egna beslut, se vidare avsnitt 3.5.2.

Samtliga medborgarskapsenheter inom respektive region tillhör en sektion som leds av en sektionschef. Regionen leds i sin tur av en regionchef som styr under generaldirektören. Migrationsverkets planeringsavdelning fördelar resurser till den operativa verksamheten efter viss dialog med den regionala verksamheten.

## 2.2 Handlägningsprocessen

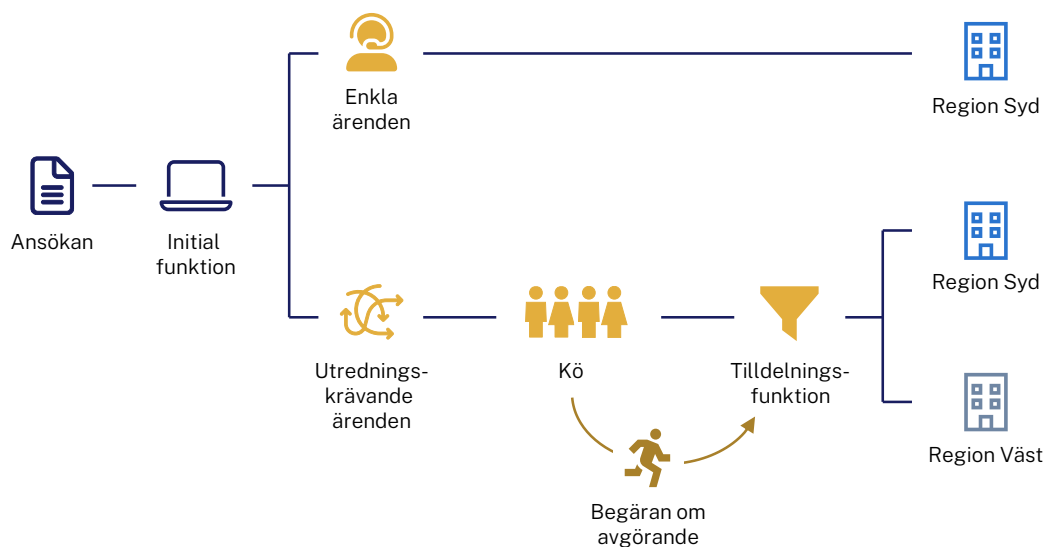
Med handlägningsprocessen avser vi Migrationsverkets hantering av ärendet från att ansökan kommer in till att ett beslut har fattats. I rapporten delar vi upp handläggningstiden under den processen i två delar: kötid, vilket är tiden från ansökan till att Migrationsverket påbörjar utredningen, och utredningstid, vilket är tiden från att ärendet tilldelas en handläggare och utredningen påbörjas till att Migrationsverket fattar ett beslut.

**Figur 1** Handlägningsprocessen fördelad i kötid och utredningstid



I figuren nedan beskrivs handlägningsprocessen från att ansökan inkommer till Migrationsverket till att ärendet fördelas ut till prövningsverksamheten i respektive region. Två faktorer spelar särskilt stor roll för när ärendet tilldelas en handläggare: Migrationsverkets initialfunktion som delar in ärenden i enkla och utredningskrävande ärenden, samt möjligheten till begäran om avgörande sex månader efter ansökan. Dessa beskrivs närmare nedan.

**Figur 2** Handlägningsprocessen från ansökan till fördelning till region Syd och region Väst



Källa: Riksrevisionens illustration av Migrationsverkets handlägningsprocess.

### 2.2.1 En initialfunktion sorterar ansökningar i enkla och utredningskrävande ärenden

Initialfunktionen i region Syd tar emot samtliga ansökningar om medborgarskap i Sverige. Efter en övergripande genomgång av ansökan samt kontroll av underskrift och betald avgift, delar de in ärenden i utredningskrävande ärenden (Y2) och enkla ärenden (Y3).<sup>41</sup> Syftet är att sökande med ärenden som är kompletta eller enbart kräver lättare komplettering, framför allt av identitetshandling, ska slippa stå i kö.<sup>42</sup>

Initialfunktionen granskar även om det är tydligt att sökande inte uppfyller villkoren för att beviljas medborgarskap och om ärendet därför kan avslås direkt.<sup>43</sup> Det kan bland annat framgå av de automatiska slagningarna som görs direkt när det inkommer en elektronisk ansökan. Initialfunktionen kan också göra enklare kompletteringar för att utreda uppehållsrätten.

Därutöver undersöker initialfunktionen om det finns oklara omständigheter i ansökan eller ärendehistoriken som kan kräva ytterligare utredning. En sökande som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl ses alltid som ett utredningskrävande ärende. Det finns i dessa ärenden ofta mycket underlag för handläggaren att gå igenom och det kan i sin tur leda till att ytterligare utredningsåtgärder behövs. Enkla ärenden sorteras till särskilda handläggare i Syd som arbetar med dessa ärenden. Om ärendet bedöms vara utredningskrävande läggs det i stället i kö.

### 2.2.2 Efter sex månader kan sökanden lämna en begäran om avgörande

I förvaltningslagen finns sedan 2018 en bestämmelse enligt följande. Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.<sup>44</sup> Med bestämmelsen ville lagstiftaren göra det möjligt för enskilda att skynda på en myndighets handläggning av ett ärende som dragit ut oskäligt länge på tiden.<sup>45</sup> När en sökande lämnar in en begäran om avgörande fördelar Migrationsverket ärendet till en handläggare.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Syd.

<sup>42</sup> Migrationsverket, *Stöd vid screening av Y3-ärenden på Initialen*, 2024.

<sup>43</sup> Intervju med medarbetare vid initialfunktionen.

<sup>44</sup> 12 § förvaltningslagen.

<sup>45</sup> Prop. 2016/17:180 s. 107 f.

<sup>46</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-09-16.

## 2.3 Vad gäller vid förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation)?

Som huvudregel kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet
2. fyllt arton år
3. permanent uppehållstillstånd<sup>47</sup>
4. hemvist här i landet<sup>48</sup>
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.<sup>49</sup>

I vissa fall kan sökande beviljas medborgarskap även om kraven ovan inte är uppfyllda. Det gäller sökande som tidigare har varit svensk medborgare, sökande som är gift eller sambo med en svensk medborgare eller om det annars finns särskilda skäl.<sup>50</sup>

Vad de olika kriterierna innebär för Migrationsverkets prövning utvecklas nedan.

### 2.3.1 Att styrka sin identitet

Den sökandes identitet ska som huvudregel vara styrkt.<sup>51</sup> För att Migrationsverket ska bedöma identiteten som styrkt godtas normalt pass eller identitetshandling utfärdad av behörig myndighet i det tidigare hemlandet. Handlingen ska visas upp i original och uppfylla uppställda krav på utformning och kvalitet.<sup>52</sup>

Den som saknar godtagbar identitetshandling kan i vissa fall även åberopa en nära anhörig för att styrka sin identitet.<sup>53</sup> En sökande som inte kan styrka sin identitet kan ändå naturaliseras om han eller hon har sin hemvist i Sverige sedan minst åtta år och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.<sup>54</sup> Det förutsätts att sökanden under vistelsen i landet har gjort vad som skäligen kan krävas för att få fram godtagbara handlingar som kan styrka identiteten. Två huvudfaktorer i denna prövning är trovärdigheten i de uppgifter sökanden lämnat om dels sin identitet, dels

---

<sup>47</sup> Enligt 20 § andra stycket lagen om medborgarskap likställs uppehållsrätt och uppehållsstatus med permanent uppehållstillstånd vid förvärv av svenskt medborgarskap.

<sup>48</sup> Se nedan under rubriken hemvist.

<sup>49</sup> Se 11 § lagen om svenskt medborgarskap.

<sup>50</sup> Se 12 § lagen om svenskt medborgarskap.

<sup>51</sup> Identitetsprövningen omfattar namn, födelsetid och som huvudregel medborgarskap. Vid bedömningen ska samtliga omständigheter vägas in, se prop. 1997/98:178 s. 15.

<sup>52</sup> Den sökande måste ha ansökt om, eller hämtat ut, identitetshandlingen personligen för att Migrationsverket ska kunna godta handlingen för styrkt identitet, se avgöranden från Utlänningsnämnden: UN 9312-0694 och UN 9402-0629. Syftet med den personliga inställelsen är att säkerställa att det skett en identitetskontroll från den utfärdande myndighetens sida, se Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12.

<sup>53</sup> Det krävs då att den anhörigas identitet är styrkt och att den anhöriga och sökanden vid tidigare utredningar i utlänningsärenden har lämnat samstämmiga uppgifter om exempelvis identitet, släktskap, bakgrund och familjeförhållanden. Se prop. 1997/98:178 s. 8.

<sup>54</sup> 12 § andra stycket medborgarskapslagen.

anledningen till att han eller hon inte kan styrka densamma.<sup>55</sup> En omständighet som bör väga tungt är om sökanden vidhållit samma uppgifter om sin identitet under hela vistelsen i Sverige.<sup>56</sup>

För att beviljas medborgarskap är beviskravet för identiteten starkare än när en person beviljas asyl. För att beviljas asyl är kravet att personen ska göra sin identitet *sannolik*.<sup>57</sup>

### 2.3.2 Att visa att man fyllt 18 år och att ha permanent uppehållstillstånd

För att beviljas medborgarskap efter ansökan ska sökande ha fyllt 18 år.<sup>58</sup>

Sökande ska också ha permanent uppehållstillstånd, uppehållsstatus eller uppehållsrätt i Sverige. Om en person har permanent uppehållstillstånd eller uppehållsstatus<sup>59</sup> framgår det av Migrationsverkets handläggningssystem.

Om en person i sin ansökan anger att den har uppehållsrätt i Sverige måste Migrationsverket däremot utreda detta. En EES-medborgare<sup>60</sup> har uppehållsrätt om den arbetar, studerar, driver eget företag eller har tillräckliga medel för sin försörjning. Efter fem år har personen permanent uppehållsrätt. En EES-medborgares familjemedlem som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år med den person från vilken han eller hon härleder sin uppehållsrätt, har också permanent uppehållsrätt.<sup>61</sup>

Migrationsverkets initialfunktion kontrollerar om den sökande uppfyller kraven på ålder, permanent uppehållstillstånd och vissa kontroller gällande uppehållsrätt. Om sökanden inte uppfyller kraven kan initialfunktionen fatta beslut om avslag i samband med att ansökan kommit in. Det förekommer också att Migrationsverket fattar automatiserade beslut som leder till avslag på grund av att sökanden saknar permanent uppehållstillstånd.<sup>62</sup>

### 2.3.3 Att ha hemvist i landet

Hemvist innebär att sökande ska vara varaktigt bosatt i Sverige och har för avsikt att stanna kvar i landet. Hur många år som krävs för att hemvistkravet ska vara uppfyllt skiljer sig åt beroende på utlänningens status. För nordbor gäller två år, för statslösa och flyktingar räcker fyra år. För så kallade övriga utlänningar gäller fem år.<sup>63</sup>

---

<sup>55</sup> Se prop. 1997/98:178, s. 17 f.

<sup>56</sup> Se vidare bet. 1998/99:SfU3 s. 9.

<sup>57</sup> MIG 2006:1.

<sup>58</sup> Ett barn kan dock beviljas medborgarskap vid födelsen, genom adoption eller efter anmälan, se 2, 3, 4, 6, 7 och 10 §§ medborgarskapslagen.

<sup>59</sup> Bestämmelser om uppehållsstatus finns i 3 b kap. 3 § utlänningslagen.

<sup>60</sup> Med begreppet EES-medborgare avses en medborgare i en EU-medlemsstat eller EES-området (Island, Liechtenstein och Norge). Bakgrunden är att den gemenskapsrättsliga regleringen av fri rörlighet för personer blivit en del av EES-avtalet, se prop. 2005/06:77 s. 39.

<sup>61</sup> Bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i 3 a kap. 1–9 § utlänningslagen (2005:716).

<sup>62</sup> Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12.

<sup>63</sup> 11 § 4 medborgarskapslagen.

Vid prövningen av hemvist kontrollerar Migrationsverket den sökandes folkbokföring genom en slagning i Skatteverkets databas, Sinus.<sup>64</sup> Migrationsverket kontrollerar även gränspolisens register över in- och utresor. Migrationsverket ska också bedöma om den sökande kan anses ha avbrutit sin hemvist i Sverige eller ska anses få avdrag från den sammantagna vistelsetiden i Sverige på grund av utlandsvistelse.<sup>65</sup>

### 2.3.4 Att ha ett hederligt levnadssätt

När Migrationsverket prövar sökandes levnadssätt ska tyngdpunkten i prövningen ligga på en bedömning av den sökandes framtida levnadssätt. Bedömningen ska göras mot bakgrund av hur sökanden tidigare levt.<sup>66</sup> Vid handläggningen av ett ärende ska Migrationsverket därför kontrollera

- om den sökande är misstänkt eller dömd för något brott i Sverige (Polismyndighetens misstanke- och brottsregister, MR/BR)
- om den sökande är misstänkt eller dömd för något brott utomlands (kan finnas relevanta uppgifter i SIS, Schengens informationssystem) – kontrollen i SIS görs dock bara för sökande som inte är medborgare i något EU/EES-land<sup>67</sup>
- om den sökande har skulder hos Kronofogdemyndigheten<sup>68</sup>
- om den sökande förekommer i Säkerhetspolisens register<sup>69</sup>
- om det finns någon spärr i någon nära anhörigs ärende<sup>70</sup>
- om det finns indikationer på att den sökande har varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> Databasen används av Migrationsverket för åtkomst av uppgifter från Skatteverket.

<sup>65</sup> Sedvanliga semesterresor, kortare släktbesök och andra liknande besök i utlandet bryter inte hemvistet. Hemvistiden bör inte anses avbruten om inte sökanden antingen tagit hemvist i ett annat land eller på annat sätt gett upp hemvistet i Sverige. Vid bedömningen bör, vid sidan av de faktiska förhållandena, hänsyn tas till sökandens avsikt (se regeringens beslut den 2 december 1999, Ku 1999/1876). De faktiska förhållandena tar sikte på objektiva konstaterbara omständigheter såsom familj, bostad och anställning, prop. 1999/00:147 s. 47.

<sup>66</sup> Prop. 1994/95:179 s. 57.

<sup>67</sup> Förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem, se även Komplettering till hemställan 1.1.2-2018-7225, 2020-11-30. Schengens informationssystem är ett system som Schengenländerna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete, straffrättsligt samarbete och migrationskontroll, se Integritetsskyddsmyndigheten, "Schengens informationssystem – SIS", hämtad 2025-01-23. Migrationsverket kan även använda SIS för att kontrollera om det finns oklara identitetsuppgifter som behöver utredas, eller om det finns uppgifter som kan påverka bedömningen av sökandes hemvist. Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12.

<sup>68</sup> 7 a § medborgarskapsförordningen (2001:218). Även om personen har betalat sina skulder måste det gå en viss tid, cirka två år, innan den kan bli svensk medborgare. Se prop. 1994/95:179 s. 59 om karenstid vad gäller "övriga vandelsanmärkningar".

<sup>69</sup> 7 a § medborgarskapsförordningen.

<sup>70</sup> Spärren kan handla om att det finns information i ärendet som kan tala mot ett beviljande av en medborgarskapsansökan.

<sup>71</sup> Regeringsbeslut den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM).

Om det finns uppgifter som tyder på ovan eller om den sökande förekommer i något av dessa register kan Migrationsverket behöva ta in ytterligare information från respektive myndighet.

Om sökanden är dömd för något brott, antingen i Sverige eller utomlands, kan sökanden beviljas medborgarskap tidigast efter att en karenstid har förflutit.<sup>72</sup> Detsamma gäller om den sökande har varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Se Sandesjö och Björk, *Medborgarskapslagen, med kommentarer*, 2020, s. 130–137. Exempelvis är karenstiden ett år för 30 dagsböter, medan för ett fängelsestraff på sex år är den 10 år. Fängelsestraff måste vara avtjänat innan medborgarskap beviljas.

<sup>73</sup> MIG 2019:11 och MIG 2023:8. Av dessa avgöranden framgår att det inte krävs att den enskilde har varit direkt eller indirekt delaktig i de övergrepp som organisationen har gjort sig skyldig till enligt regeringens praxis. Det är tillräckligt att personen kan anses ha varit verksam i organisationen eller haft ett bestämmande inflytande över den. Här kan noteras att Migrationsverket kan avslå en ansökan om medborgarskap med hänvisning till regeringsbeslutet (Ju2003/262/IM) och belasta sökande med karens utan att det blir ett säkerhetsärende.



### 3 Arbetar Migrationsverket effektivt med att säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden?

I detta kapitel besvarar vi delfråga ett, om Migrationsverket arbetar effektivt med att säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden.

Migrationsverkets arbete med att pröva kraven för identitet, hemvist och hederligt levnadssätt redogör vi för i avsnitt 3.2, 3.3 och 3.4. Organisationens för stöd i prövningen behandlas i avsnitt 3.5 och Migrationsverkets uppföljning av den rättsliga kvaliteten i medborgarskapsärenden i avsnitt 3.6.

Våra iakttagelser visar att Migrationsverket brister i vissa avseenden med att säkerställa korrekta beslut. Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Det finns vissa brister i beslutsunderlaget för medborgarskapsärenden. Ett exempel är att i nästan en tredjedel av beviljade medborgarskapsansökningar har den sökande inte kunnat styrka sin identitet. Att pröva om och när en sökande kan beviljas dispens från kravet på styrkt identitet är en utmaning för handläggare. Ett annat exempel är att Migrationsverkets bedömning av hemvist till viss del baseras på osäkra uppgifter.
- Det kan ibland vara svårt för handläggare att få tillgång till uppgifter som behövs för att utreda ett medborgarskapsärende. Migrationsverket har begränsade möjligheter att kontrollera om en sökande har begått brott utomlands.
- För vissa obligatoriska slagningar finns det inbyggda kontrollmekanismer som hjälper handläggaren att fatta korrekta beslut. Samtidigt saknas sådana kontrollmekanismer för andra obligatoriska slagningar. Det förekommer också att det har inkommit information till Migrationsverket som kan tala emot ett beviljande i ett ärende, men som det inte flaggas för i handläggningssystemet.
- Medarbetare ges inte tillräckligt bra stöd i medborgarskapsprövningen. Det handlar dels om att det saknas tillräckligt tydliga och lättillgängliga stöddokument, dels om att de forum som finns för att främja enhetliga bedömningar och arbetssätt inte fungerar tillräckligt bra. Sammantaget innebär det en risk för att bedömningar kan skilja sig mellan regionerna.
- Migrationsverket började följa upp den rättsliga kvaliteten i medborgarskapsärenden på ett systematiskt sätt först år 2024. Bristen på förankring av handlägningsrutiner i hela verksamheten kan också påverka användbarheten av kvalitetsuppföljningarna.

### 3.1 Migrationsverket begär relativt sällan in kompletteringar i medborgarskapsärenden

Intervjuer i granskningen tyder på att medborgarskapsärenden har blivit mer komplexa och mer utredningskrävande över tid. Det beror på olika faktorer såsom ett allmänt förändrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge och att det kan finnas brister i grundärendet, det vill säga ärendet om uppehållstillstånd.<sup>74</sup> Samtidigt gör Migrationsverket fler kontroller än tidigare, exempelvis slagning i SIS och förstärkt kvalitetssäkring genom införandet av tvåmansbeslut (se avsnitt 3.5.2).

Riksrevisionens aktgranskning visar att utredningsåtgärderna, utöver de obligatoriska slagningarna mot andra myndigheters register, är relativt begränsade i majoriteten av ärendena. I en majoritet av ärendena begär Migrationsverket in identitetshandlingar från de sökande. Det gäller även information om resor, även om i vilken utsträckning det sker skiljer sig något mellan regionerna (se avsnitt 3.3). Därutöver är det relativt ovanligt att Migrationsverket begär in kompletteringar i ett ärende.<sup>75</sup> I diagrammet nedan redovisas andelen ärenden som efter begäran från Migrationsverket minst en gång har kompletterats med uppgifter från andra myndigheter eller från sökande. Samma ärende kan förekomma i flera staplar.<sup>76</sup> Totalt har 44 procent av ärendena kompletterats minst en gång med uppgifter från myndigheter eller sökande. Utöver kompletteringen av identitetshandlingar och resor, har Migrationsverket begärt uppgifter från sökande minst en gång i 31 procent av ärendena och från en annan myndighet i 23 procent av ärendena.

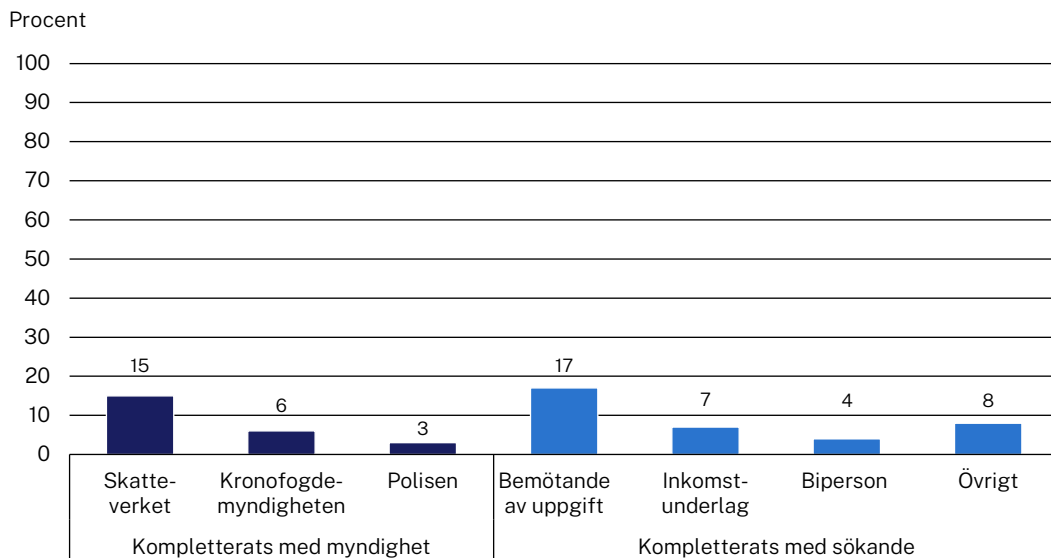
---

<sup>74</sup> Intervju med beslutsfattare region Syd; intervju 1 med handläggare region Syd.

<sup>75</sup> Riksrevisionens aktgranskning.

<sup>76</sup> Enstaka ärenden skickas också till id-enheten för ytterligare granskning av identitetshandling eller till en annan enhet för utredning av återkallelseindikation. I stapeln för polisen ingår även enstaka kompletteringar som Migrationsverket har skickat till Åklagarmyndigheten för att ställa frågan om den sökande har delgivits misstanke om brott.

**Diagram 1** Andel ärenden som kompletterats med ytterligare uppgifter från andra myndigheter respektive sökande



Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

Det är mycket ovanligt att Migrationsverket genomför en muntlig utredning eller ställer muntliga frågor till sökande via telefon vid utredningen av ett medborgarskapsärende.<sup>77</sup> I vissa ärenden gör dock handläggaren andra utredningsåtgärder som kan vara krävande och omfattande. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.3.

I de flesta av de granskade ärendena förlitar sig Migrationsverket därmed på att uppgifter som finns i ansökan, i eventuella tidigare ärenden och de obligatoriska slagningarna är tillräckliga. Att ytterligare komplettering av uppgifter endast ska göras när det finns indikation på att något behöver utredas vidare, är i linje med Migrationsverkets rutiner. Riksrevisionen konstaterar att handläggningen av en medborgarskapsansökan, utöver de obligatoriska slagningarna, därmed är indikationsbaserad. Det innebär att medarbetare endast utreder och ställer frågor om det i ärendet framkommer uppgifter som föranleder vidare utredning. Exempel på detta kan vara om en sökande har uppgett något som kan tyda på att kravet på hederligt levnadssätt inte är uppfyllt, om det finns en utresa i gränspolisens registreringar eller om det finns något i grundärendet som tyder på att den sökande har ändrat sina identitetsuppgifter.

### 3.1.1 Brister i tidigare utredning försvårar prövningen av medborgarskap

Ett beviljande av svenskt medborgarskap är det sista steget i migrationsprocessen. Det innebär att Migrationsverkets medarbetare behöver ta ställning till information i eventuella tidigare ärenden vid prövningen av medborgarskapsansökan. Av granskningen framgår att utredningen av tidigare ärenden om uppehållstillstånd påverkar förutsättningarna för prövningen av medborgarskapsärendet. Ju mer

<sup>77</sup> Riksrevisionens aktgranskning.

gedigen utredning som har gjorts i grundärendet, desto enklare blir det för medarbetare i medborgarskapsprövningen att handlägga medborgarskapsansökan korrekt och utan onödiga dröjsmål.

Vilken information som framkommer i grundärendet kan påverka sökandes möjligheter att i nästa steg beviljas medborgarskap. Om den sökande inte får vissa frågor eller väljer att inte berätta om vissa omständigheter, finns det en risk för att den sökande beviljas medborgarskap på felaktiga grunder. Om den sökande däremot i tidigare ärenden har lämnat viss information kan det leda till avslag eller karens i medborgarskapsärendet. Om kvaliteten i utredningen av grundärendet inte är tillräckligt bra, kan det därför leda till ett större utredningsbehov och svårare bedömningar i medborgarskapsprövningen. En särskild utmaning för Migrationsverket är att personer som beviljades uppehållstillstånd under åren 2015–2016, då det var ett högt tryck på Migrationsverket, nu ansöker om medborgarskap. Enligt intervjuer förekommer det att grundärenden från dessa år är bristfälligt utredda eller att det saknas information som är viktig för en korrekt prövning av medborgarskapsansökan. Det handlar exempelvis om uppgifter som har betydelse för bedömningar av identitet eller hederligt levnadssätt.<sup>78</sup>

## **3.2 Regionerna har organiserat granskningen av identitetshandlingar på olika sätt och det kan vara svårt att bedöma dispens**

Migrationsverket gör alltid en ny bedömning av sökandens identitet vid en medborgarskapsansökan, oavsett vilken bedömning av identiteten som myndigheten har gjort i grundärendet. Det innebär att även om Migrationsverket exempelvis har bedömt identiteten som sannolik i ett asylärende eller som styrkt i ett ärende om uppehållstillstånd, så behöver inte det betyda att medborgarskapsprövningen landar i samma bedömning. I detta avsnitt granskar vi hur Migrationsverket arbetar med att bedöma de sökandes identitet i medborgarskapsärenden.

### **3.2.1 Migrationsverket har fått uppdrag att se över identitetskontrollerna**

Riksrevisionen konstaterar att det pågår ett arbete hos Migrationsverket för att stärka kvaliteten i myndighetens identitetskontroller i medborgarskapsärenden.

I regleringsbrevet för 2024 fick Migrationsverket ett uppdrag från regeringen att stärka kontroller i ärenden gällande medborgarskap. En del av uppdraget var att stärka identitetskontrollerna i handläggningen.<sup>79</sup> I Migrationsverkets kartläggning av

---

<sup>78</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd.

<sup>79</sup> Regeringsbeslut Ju2024/00094 (delvis), Ju2024/01368. Övriga delar av uppdraget var att Migrationsverket ska vidta åtgärder för att stärka sina kontroller för att upptäcka potentiella säkerhetshot i handläggningen av medborgarskapsärenden. I uppdraget ingår bland annat att se över om det finns mer information i enskilda ärenden som kan överföras till Säkerhetspolisen. Migrationsverket ska också utveckla arbetsmetoder i syfte att förbättra arbetet med återkallelser av uppehållstillstånd. Migrationsverkets arbete i detta avseende har inte ingått i den här granskningen.

processen med identitetskontroller framkom bland annat förslag på att jämförelser av de sökandes ansiktsfoton ska göras i fler ärenden än idag. Migrationsverket har också identifierat behovet av en översyn över vilka handlingar som skickas vidare till id-enheterna för mer omfattande granskning och av att ge handläggande personal med granskningskompetens ytterligare utbildning.<sup>80</sup> För närvarande analyserar Migrationsverket också krav för att styrka identitet genom en nära anhörig och i vilken omfattning som dispens från kravet på styrkt identitet kan medges. Den analysen kan leda till att Migrationsverket inför nya handläggningsåtgärder eller ytterligare vägledning.<sup>81</sup> Resultatet från kartläggningen kommer att användas för att ta fram en standard för ett gemensamt arbets- och granskningssätt.<sup>82</sup>

Migrationsverket lyfter också att myndigheten saknar juridiska förutsättningar att behandla uppgifter om fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap. Det är därför inte möjligt att med hjälp av biometriska uppgifter verifiera att den person som ansöker om svenskt medborgarskap är samma person som tidigare har beviljats uppehållstillstånd. Det är heller inte möjligt att använda biometriska uppgifter för kontroller av kravet på ett hederligt levnadsätt. Det kan enligt Migrationsverket förekomma att en person döms för brott under vistelsen i Sverige i en annan identitet än den som Migrationsverket har registrerad. En utredning har föreslagit att Migrationsverket från 2026 ska få möjlighet att ta upp och behandla fingeravtryck och fotografier i vissa medborgarskapsärenden och att lagra sådana uppgifter i Migrationsverkets register i vissa fall.<sup>83</sup>

Riksrevisionen noterar vidare att regeringen i januari 2025 lämnade ett uppdrag till Migrationsverket att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets arbete som rör medborgarskap. Syftet med uppdraget är att så långt som möjligt motverka att personer som utgör en säkerhetsrisk eller som lever i Sverige under falsk identitet beviljas medborgarskap.<sup>84</sup>

### 3.2.2 Regionerna har olika rutiner för granskningen av identitetshandlingar

Granskningen visar att regionerna har valt att organisera sin kontroll av identitetshandlingar på olika sätt. Vi kan inte uttala oss om de organisatoriska skillnaderna i kontrollen av identitetshandlingar mellan regionerna påverkar kvaliteten i Migrationsverkets handläggning. Region Syd har under 2023 infört vissa insatser som syftar till att stärka granskningen av identitetshandlingar i medborgarskapsärenden. Vi kan inte bedöma om det finns behov av motsvarande satsningar i region Väst. Riksrevisionen konstaterar dock att Migrationsverket arbetar med att ta fram ett gemensamt arbets- och granskningssätt som en del i att stärka identitetskontrollerna.

---

<sup>80</sup> Migrationsverket, *Åtgärder för att stärka kontrollerna i ärenden gällande medborgarskap*, 2024.

<sup>81</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-12-02.

<sup>82</sup> Migrationsverket, *Åtgärder för att stärka kontrollerna i ärenden gällande medborgarskap*, 2024-09-26.

<sup>83</sup> Migrationsverket, *Åtgärder för att stärka kontrollerna i ärenden gällande medborgarskap*, 2024-09-26 och SOU 2024:80.

<sup>84</sup> Regeringsbeslut Ju2025/00019.

I region Syd har följande insatser genomförts:

- *Ändringar i handlägningsrutiner som syftar till att bygga upp erfarenhet av kontroll av passhandlingar hos medarbetare.* Sedan år 2023 turas handläggarna i region Syd om att granska samtliga inkommande handlingar under särskilda veckor. Insatsen möjliggör därmed uppbyggnad av en "erfarenhetsbank".<sup>85</sup>
- *Viss förstärkning av utbildningsinsatser.* Utbildning i att utföra kontrollen, som innefattar en okulärbesiktning med viss teknisk utrustning.<sup>86</sup>
- *Möjlighet att lyfta frågor om handlingen till beslutsfattare.* Nuvarande organisering av granskning av handlingar har förenklats för handläggare att lyfta frågor till beslutsfattare som är certifierade granskare och kan granska handlingen mer utförligt.<sup>87</sup>

I region Väst kommer samtliga identitetshandlingar in till en administrativ enhet som gör den första granskningen. Därefter är processen densamma, handlingen kan lyftas till certifierad granskare och därefter vid behov till någon av id-enheterna.<sup>88</sup> Av intervjuer framgår att medarbetare i region Väst efterfrågar ett utökat stöd vid bedömningen av identitetshandlingar.<sup>89</sup>

### 3.2.3 Mer vägledning efterfrågas för bedömning av dispens

Riksrevisionens aktgranskning visar att i nästan en tredjedel av beviljade medborgarskapsansökningar kunde den sökande inte styrka sin identitet genom att visa en giltig identitetshandling. Några av dessa kunde styrka sin identitet genom en nära anhörig. Den största delen fick dock dispens från kravet på styrkt identitet på grund av att de gjort sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och att de haft hemvist under en lång tid i Sverige.<sup>90</sup> Det kan vara svårt för medarbetare att bedöma om och när en sökande kan beviljas dispens från kravet på styrkt identitet. Av intervjuer framgår att medarbetare efterfrågar mer vägledning vid bedömningen av möjligheten till dispens, antingen i form av praxis eller interna stöddokument.<sup>91</sup> Riksrevisionen noterar dock att Migrationsverket i januari 2025 har uppdaterat sin interna handbok för medborgarskapsärenden med mer vägledning i dispensbedömningar.<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>86</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>87</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>88</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst.

<sup>89</sup> Intervju med beslutsfattare region Väst.

<sup>90</sup> Riksrevisionens aktgranskning. Aktgranskningen visar att 68,4 procent kunde styrka sin identitet genom att visa en giltig identitetshandling, 4,4 procent kunde styrka sin identitet genom en nära anhörig och 27,2 procent fick dispens från kravet på styrkt identitet. Se även avsnitt 2.3, *Att styrka sin identitet*.

<sup>91</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst, intervju 1 med handläggare region Syd, intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>92</sup> Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12.

Om den sökande har levt med samma identitetsuppgifter sedan ankomsten till Sverige kan Migrationsverket som huvudregel ge dispens efter åtta år.<sup>93</sup> Om sökanden har ändrat sina identitetsuppgifter under sin tid i Sverige behöver handläggaren utreda anledningen och därefter göra en sammantagen bedömning av om ändringen är godtagbar och trovärdig. Av intervjuer med medarbetare framgår att det kan vara svårt att bedöma om en ändring av identitetsuppgifter ska godtas och hur lång tid personen i fråga behöver ha varit i Sverige innan dispens kan beviljas. Ändrade identitetsuppgifter kan bero på att sökandens uppgifter har blivit felaktigt registrerade hos Skatteverket. För att verifiera detta kan Migrationsverket behöva begära ut beslutet i fråga från Skatteverket. Handläggaren kan också begära att sökande skriftligen ska förklara varför identitetsuppgifterna har ändrats.<sup>94</sup>

Migrationsverkets utredning av identiteten i asylärenden ger förutsättningar för möjligheten att utreda identiteten i medborgarskapsärenden. Om sökanden inte har lyckats klargöra sin identitet vid tiden för asylprövningen kan det försvåra utredningen av identiteten vid ansökan om medborgarskap.<sup>95</sup> Det kan också vara svårt för Migrationsverket att ifrågasätta eventuella oklara uppgifter om identitet som lämnades för flera år sedan och därmed få ett tillräckligt beslutsunderlag när det har gått en tid.<sup>96</sup> Riksrevisionen har i en tidigare granskning visat på brister i Migrationsverkets arbete med att fastställa en korrekt identitet, särskilt i asylärenden men även i äldre tillståndsärenden. Risker att identiteten inte är klarlagd kan därmed finnas kvar vid utredningen av identiteten i medborgarskapsärenden.<sup>97</sup> Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att det för sökande från vissa länder är svårt att styrka sin identitet genom handlingar. Det beror på att Migrationsverket i princip inte godtar handlingar från dessa länder. Det påverkar Migrationsverkets möjligheter att utreda identiteten för dessa sökande.

Av granskningen framgår att rättsläget är oklart när det gäller om och i så fall efter hur lång tid personer som fått sin ålder uppskrivna i asylärendet, och inte kan styrka sin identitet, kan beviljas dispens och därmed bli svenska medborgare. Det har lett till att Migrationsverket i dagsläget avslår dessa ärenden om den sökande inte kan bevisa att Migrationsverkets beslut att skriva upp personens ålder var felaktigt.<sup>98</sup> Intervjuade medarbetare uppger att de inte har fått någon tydlig vägledning i hur de ska bedöma identiteten i dessa ärenden.<sup>99</sup>

---

<sup>93</sup> Prop. 1997/1998:178 s. 17.

<sup>94</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd.

<sup>95</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju med beslutsfattare i region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>96</sup> Intervju med beslutsfattare region Syd.

<sup>97</sup> Riksrevisionen, *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, 2024.

<sup>98</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Väst.

<sup>99</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd.

### 3.3 Bedömning av hemvist baseras till viss del på osäkra uppgifter

Granskningen visar att det finns vissa brister gällande underlagen som Migrationsverket använder för att bedöma hemvist för tredjelandsmedborgare och uppehållsrätt för EES-medborgare. I detta avsnitt granskar vi hur Migrationsverket arbetar med att bedöma sökandes hemvist i medborgarskapsärenden och hur de kontrollerar uppehållsrätt inför beslut om medborgarskap.

#### 3.3.1 Uppgifter om resor kan vara bristfälliga

För att bedöma om en tredjelandsmedborgare har sin hemvist i Sverige kontrollerar Migrationsverket sökandes folkbokföringsuppgifter hos Skatteverket. Om folkbokföringsuppgifterna visar att en nära anhörig är utvandrad, kan det också föranleda ytterligare utredning. Enligt Migrationsverkets rutin ska inte kontrollen mot Skatteverket<sup>100</sup> vara mer än tre veckor gammal på dagen för fastställande av beslut. Det går dock att fastställa beslut i systemet om slagningen är äldre än så. Det finns därmed ingen inbyggd kontrollmekanism i handläggningssystemet på samma sätt som det finns för slagningar som Migrationsverket gör för att kontrollera hederligt levnadsätt (se avsnitt 3.4.1).

Migrationsverket kontrollerar också om sökanden har varit utrest i så långa perioder att det kan anses vara ett avbrott i hemvisten eller ska leda till ett avdrag från vad som räknas in i tiden för hemvist i Sverige. För att få information om sökandes eventuella avbrott under tiden i Sverige förlitar sig Migrationsverket på sökandes egna uppgifter om resor som anges i ansökan, på gränsstämplor i resehandlingar och från information från gränspolisens registreringar om in- och utresor. Granskningen visar att det finns osäkerhetsfaktorer i samtliga av dessa tre underlag. I ansökningsblanketten ska sökande fylla i uppgifter om huruvida de har vistats utanför Sverige mer än sex veckor sammanlagt under något eller några av de fem senaste åren. Det framgår av våra intervjuer att sökande inte alltid fyller i korrekta uppgifter om resor i ansökan. I stället kommer den informationen fram först om Migrationsverket frågar vid en komplettering. För att öka möjligheterna till att Migrationsverket får in rätt informationen från start, anser handläggare att Migrationsverket bör tydliggöra för de sökande vilken information som Migrationsverket efterfrågar vid ansökan.<sup>101</sup>

Det framgår av granskningen att det skiljer sig mellan regionerna i vilken utsträckning medarbetare ställer kompletterande frågor om resor. I samband med att handläggare i region Väst gör den första kompletteringen ställer de i regel frågor om resor samtidigt som de begär in sökandes identitetshandlingar.<sup>102</sup> I region Syd skickas den första kompletteringen ut automatiskt; då begärs i regel endast identitetshandlingen in. Aktgranskningen visar att medan region Väst har begärt in

---

<sup>100</sup> Kontrollen sker mot Skatteverkets databas Sinus.

<sup>101</sup> Intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>102</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst.



information om resor i 84 procent av ärendena, är motsvarande siffra för region Syd 30 procent. Medarbetare i region Syd uppger att de endast begär in information om resor om det finns indikationer på att den sökande inte har sin hemvist i Sverige. Det kan exempelvis handla om att någon i den sökandes familj är registrerad som utvandrad eller att det enbart finns en utresa antingen i gränspolisens registreringar eller som stämpel i resehandlingen.<sup>103</sup> Riksrevisionen konstaterar att det inte är någon garanti att sökande vid en kompletterande fråga lämnar fullständiga uppgifter om sina resor. Samtidigt kan det, efter att frågan har ställts, komma fram viktig information för Migrationsverket att beakta eller utreda vidare.

Det är endast in- och utresor från Sverige till länder utanför Schengenområdet<sup>104</sup> som syns i gränspolisens registreringar. Migrationsverket kan exempelvis inte se om sökande har rest in och ut via Kastrup, vilket handläggare uppger som vanligt förekommande. Om sökande har rest mellan olika Schengenländer genererar det inte heller några stämplat i resehandlingen.<sup>105</sup> I praktiken innebär det att sökanden kan ha varit utrest långa perioder från Sverige, utan att Migrationsverket får kännedom om det.

### 3.3.2 Ytterligare uppgifter skulle kunna underlätta prövningen

Riksrevisionen konstaterar att ytterligare uppgifter hade kunnat underlätta Migrationsverkets kontroll av sökandes hemvist. Det skulle exempelvis kunna ske genom att kontrollera sökandes inkomstuppgifter i samtliga ärenden. Om en person inte har några, eller låga, inkomster i landet kan det tyda på att Migrationsverket bör utreda vidare om personen kan antas ha sin hemvist i Sverige. Det är dock inte en del av nuvarande handläggningsrutin.<sup>106</sup> Däremot förekommer det att handläggare begär in dessa uppgifter om det finns en *indikation* på att sökande inte har haft sin hemvist i Sverige. Det kan då handla om inkomstuppgifter från Skatteverket eller andra uppgifter från sökande såsom kontoutdrag eller underlag för vårdbesök. Riksrevisionen konstaterar att även om en rutinemässig komplettering av inkomstuppgifter kan underlätta prövningen, skulle det också kunna innebära en något längre utredningstid för Migrationsverket och ytterligare arbetsuppgifter för Skatteverket.

Riksrevisionen konstaterar att det i dagsläget inte finns rättsliga förutsättningar för Migrationsverket att genom elektroniskt överlämnande av personuppgifter från Skatteverket till Migrationsverket, via medium för automatiserad behandling, få tillgång till beskattningsuppgifter. En sådan tillgång hade förenklats för

---

<sup>103</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd.

<sup>104</sup> Schengenstaterna är Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

<sup>105</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd.

<sup>106</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd.

Migrationsverket att verifiera sökandes uppgifter om hemvist.<sup>107</sup> Migrationsverket har inte heller rättsliga förutsättningar för att få ta del av sökandes inkomstuppgifter för innevarande år från Skatteverket. Det förekommer därför att Migrationsverket begär in taxerade inkomster från Skatteverket för vissa år och från sökande för innevarande år.<sup>108</sup>

### 3.3.3 Det förekommer att bedömning av uppehållsrätt enbart baseras på sökandes egna uppgifter

En EES-medborgare har oftast inget uppehållstillstånd när de lämnar in sin ansökan om medborgarskap. Medborgarskapsprövningen har därmed till uppgift att bedöma om personen har uppehållsrätt. Av intervjuer framgår att prövningen av uppehållsrätt i enstaka fall enbart baseras på sökandes egna uppgifter och inte verifieras med underlag eller uppgifter från andra myndigheter.

En ansökan från en EES-medborgare inkommer, som andra ansökningar, till den så kallade initialfunktionen hos Migrationsverket. Om den sökande har glapp i sina anställningar, är student eller egen företagare krävs det oftast ytterligare uppgifter för att bedöma uppehållsrätten. Då kategoriserar Migrationsverket dessa ärenden som utredningskrävande och de placeras i kö.<sup>109</sup> Handläggare som utreder utredningskrävande ärenden uppger att de i regel verifierar sökandes inkomstuppgifter. Det sker främst genom underlag från Skatteverket, även om det även förekommer underlag från Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller arbetsgivarintyg och lönespecifikationer från sökande.<sup>110</sup> Det framgår dock av intervjuer att det förekommer att handläggare baserar bedömningen av sökandes inkomstuppgifter enbart på skriftliga uppgifter som sökande har uppgett i ansökan. Det handlar om fall där sökande har uppgett en anställning under en längre tid i ett ”stort och trovärdigt företag”. I dessa fall gör Migrationsverket inte någon kontroll av om personen har en anställning i företaget.<sup>111</sup>

Riksrevisionen konstaterar att permanent uppehållsrätt i vissa fall är en förutsättning för att svenskt medborgarskap ska kunna beviljas.<sup>112</sup> Även om de uppgifter som sökande uppger naturligtvis kan vara korrekta, konstaterar Riksrevisionen att det är

---

<sup>107</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-11-14; Migrationsverket, skriftligt svar, 2025-12-14. Riksrevisionen noterar att utredningen *Skärpta krav för svenskt medborgarskap* föreslår att det ska införas en bestämmelse i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra ett elektroniskt överlämnande av personuppgifter från Skatteverket till Migrationsverket via medium för automatiserad behandling i ansökningsärenden om svenskt medborgarskap. Detta för att Migrationsverket ska kunna utreda och kontrollera om en sökande erhåller sådan inkomst som krävs för att uppfylla det försörjningskrav som utredningen föreslår, se SOU 2025:1, s. 331.

<sup>108</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-12-03.

<sup>109</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-10-24.

<sup>110</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>111</sup> Intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>112</sup> Se 20 § andra stycket medborgarskapslagen om att uppehållsrätt likställs med permanent uppehållstillstånd. En EES-medborgare som sammanlever med en svensk medborgare kan beviljas svenskt medborgarskap efter tre års hemvist i Sverige. Det ställs då inget krav på permanent uppehållsrätt, se 12 § första stycket 2 medborgarskapslagen och Sandesjö och Björk, *Medborgarskapslagen, med kommentarer*, 2020, s. 145 ff.

en risk att Migrationsverket i enskilda fall baserar sitt beslut enbart på överifierade uppgifter. Detta särskilt eftersom initialfunktionen i första ledet har kategoriserat ärendet som utredningskrävande på grund av att något behöver utredas vidare. I aktgranskningen ser vi att det förekommer att Migrationsverket varken har begärt inkomstuppgifter från Skatteverket eller från sökande själva för att verifiera uppgifter i ansökan. Riksrevisionen konstaterar att även i dessa fall hade den tidigare nämnda tillgången till beskattningsuppgifter från Skatteverket förenklat prövningen för Migrationsverket.

I sammanhanget kan vi också notera att initialfunktionen endast antecknar sina bedömningar vid kategoriseringen av ett enkelt ärende, och inte när de sorterar in ett ärende som utredningskrävande. Handläggare kan därför inte veta varför ett utredningskrävande ärende har hamnat i det spåret. Riksrevisionen konstaterar att det inte är särskilt effektivt att initialfunktionen går igenom ärendet utan att lämna medskick till nästa handläggare. Riksrevisionen konstaterar att en sådan notering från initialen hade kunnat ge viktig information till den handläggare som ska pröva ärendet. Det hade också, vid en uppföljning, kunnat ge information om hur träffsäker indelningen är.

Vidare kan en EES-medborgare ha ett intyg om permanent uppehållsrätt i Sverige. Ansökan om intyg har handlagts av en tillståndsenhet.<sup>113</sup> Av intervjuer framgår att medborgarskapshandläggare har upptäckt felaktigt utfärdade intyg om permanent uppehållsrätt. Enligt handläggare finns det inte några tydliga riktlinjer för om de ska ifrågasätta ett tidigare utfärdat intyg av Migrationsverket. Mellan både enheter och regioner ser beslutsfattare och teamledare olika på den frågan. Riksrevisionen konstaterar att det kan leda till olika bedömningar i liknande ärenden.<sup>114</sup>

### **3.4 Brister i handläggningssystem och otydliga rutiner kan försvåra bedömningar av levnadssätt**

Granskningen visar att vissa kontrollmekanismer är inbyggda i handläggningssystemet som hjälper handläggaren att fatta korrekta beslut. Samtidigt förekommer det att det har inkommit information till Migrationsverket som kan tala emot ett beviljande i ett ärende, men som det inte flaggas för i handläggningssystemet. I detta avsnitt granskar vi hur Migrationsverket arbetar med att bedöma kravet på om den sökande haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

#### **3.4.1 Vissa kontrollmekanismer saknas i handläggningssystemet**

En del av prövningen av sökandes levnadssätt görs genom obligatoriska kontroller mot andra myndigheters register. Granskningen visar att Migrationsverket under 2023 har beviljat ett fåtal personer svenskt medborgarskap, utan att ha kontrollerat

---

<sup>113</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-11-14.

<sup>114</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Väst.

om den sökande förekom i Polisens misstanke- och brottsregister (MR/BR) eller i Kronofogdemyndighetens register av skulder. Det finns också ett fåtal ärenden där kontrollen var för gammal enligt Migrationsverkets rutiner när beslutet togs. Vi ser även att det finns enstaka ärenden där kontrollen av om den sökande förekommer i Säkerhetspolisens register<sup>115</sup> var för gammal eller saknades.<sup>116</sup> Det förekommer också i enstaka ärenden att Migrationsverket inte har dokumenterat kontrollen av om det finns en spärr i den nära anhörigas ärende.<sup>117</sup>

Sedan 2018 finns en spärr som hindrar bifallsbeslut om det inte finns en aktuell slagning i Säkerhetspolisens register. Motsvarande spärr för slagning i misstanke- och brottsregistret tillkom först under 2023.<sup>118</sup> Riksrevisionen konstaterar att det stärker prövningen att det nu finns vissa inbyggda spärrar i systemet som kan säkerställa att enskilda medarbetare inte missar någon av dessa obligatoriska kontroller. Samtidigt saknas den typen av inbyggda kontroller som kan säkerställa att handläggaren har gjort följande: kontrollerat eventuella skulder hos Kronofogdemyndigheten, slagning i SIS, kontroll av spärr i en nära anhörigs ärende eller kontroll i folkbokföringsdatabasen. Riksrevisionen konstaterar att tekniska spärrar som kan se till att även dessa kontroller är gjorda skulle kunna minska risken för att handläggare missar att genomföra en aktuell kontroll. Det är också något som handläggare har föreslagit i en kvalitetsuppföljning.<sup>119</sup>

Slagningen i MR/BR är giltig i tre veckor, men nytt för hösten 2024 är att slagningen i MR/BR ska göras av beslutsfattare samma dag som beslut fattats. Ändringen har gjorts för att Migrationsverket inte ska bevilja medborgarskap till någon som har blivit misstänkt eller dömd för brott precis innan beslutet fattas.<sup>120</sup>

### 3.4.2 Svårt att få information om brott som begåtts utomlands

Granskningen visar att Migrationsverket har begränsade möjligheter att kontrollera om en sökande har begått brott utomlands. Kontrollen försvåras både av tillgången till information och av att det kan vara svårt för medarbetare att bedöma vilken påföljd brottet skulle ge i Sverige. Antingen ska sökande själv ha uppgett det i nuvarande eller tidigare ärende, annars behöver det finnas någon indikation på det i SIS. I SIS finns dock endast *indikationer* på att sökande har begått ett brott, och dessutom

---

<sup>115</sup> Dessa ärenden är inte så kallade säkerhetsärenden. För samtliga personer som ansöker om medborgarskap sker en obligatorisk kontroll mot Säkerhetspolisens register (se under 2.3).

<sup>116</sup> Enligt ärendedata från Migrationsverkets handläggningssystem fanns följande antal ansökningsärenden från 2023 där sökande fått bifall och där slagningen var inaktuell eller saknades vid tidpunkten för ett bifallsbeslut: Polismyndigheten: 418 inaktuella kontroller, varav 159 saknades; Kronofogdemyndigheten: 187 inaktuella kontroller, varav 37 saknades; Säkerhetspolisen: 13 inaktuella kontroller, varav 4 saknades. För respektive myndighet handlar det således om mindre än en procent av de bifallsbeslut som fattades under 2023. Samtliga ärenden där kontrollen helt saknades var pappersärenden.

<sup>117</sup> Riksrevisionens aktgranskning.

<sup>118</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-11-14.

<sup>119</sup> Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (Eku) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024.

<sup>120</sup> Migrationsverket, *Medborgarskapshandboken*, 2022. Intervju med beslutsfattare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd; intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Syd.

endast om brottet har begåtts inom EU. I SIS får Migrationsverket också endast kontrollera tredjelandsmedborgare och inte EES-medborgare.

Riksrevisionen konstaterar därmed att det är svårt för Migrationsverket att få information om brott som tredjelandsmedborgare kan ha begått utanför EU och över huvud taget som EES-medborgare kan ha begått utanför Sveriges gränser. Om Migrationsverket väl får kännedom om ett brott som sökande har begått är det inte alltid enkelt att få tag på domen. Uppgifter om själva brottet, påföljden av brottet eller domen finns inte i SIS. Om Migrationsverket väl skulle få tag på information om brott begångna utomlands behöver medarbetare också bedöma vilken påföljd det skulle ge i Sverige, för att kunna göra en bedömning av vilken karenstid brottet ska ge. Av intervjuer framgår att medarbetare saknar tillräckligt stöd för att göra den bedömningen.<sup>121</sup>

### **3.4.3 Brister i system kan leda till bifall trots att det finns information som kan tala för ett avslag**

Granskningen visar att det kan finnas inkommen information i både sökandes och nära anhörigas ärenden som kan tala mot ett beviljande av en medborgarskapsansökan. Som huvudregel ska ärenden där det finns sådan information vara markerade med en så kallad spärr som signalerar att omständigheterna behöver utredas innan beslut i ärendet kan tas. Enligt medarbetare förekommer det dock att sådan information har registrerats in utan att någon medarbetare samtidigt har markerat ärendet med en spärr. Även om både handläggare och beslutsfattare går igenom ärendet kan det därmed finnas en viss risk för att Migrationsverket missar att beakta och utreda sådan information innan de fastställer beslut. Oavsett om ärendet i fråga har en spärr eller inte, framgår det inte vilken handling som kan innehålla informationen. Den kan dölja sig i till exempel tjänsteanteckningar, inkommen e-post eller brev. Dessa handlingar kan ibland också finnas i ett annat ärende i handläggningssystemet och inte i själva medborgarskapsärendet, vilket gör det ännu svårare att upptäcka informationen.<sup>122</sup>

Eftersom medarbetare inte kan lita på att samtliga ärenden med sådan information är markerade med en spärr, kan det också ta mycket tid för både handläggare och beslutsfattare att noggrant gå igenom samtliga handlingar i både nuvarande och tidigare ärenden. Detta för att försäkra sig om att de inte missar någon avgörande information. Vidare kan det också vara svårt för medarbetare att veta om sådan information sedan tidigare har blivit bedömd och avfärdad, eftersom det inte alltid

---

<sup>121</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Syd; Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-11-14.

<sup>122</sup> Intervju med beslutsfattare region Väst; intervju 1 med handläggare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd; intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Väst.

framgår av ärendet.<sup>123</sup> Det gör att det finns en risk för dubbelarbete. Riksrevisionen har i en tidigare granskning lyft brister i Migrationsverkets hantering av sådan information. Bristerna handlar om att det saknas centrala rutiner för hur den typen av information ska hanteras och att det kan vara svårt för handläggare att uppmärksamma det i ärenden.<sup>124</sup>

### 3.4.4 Det kan vara svårt att utreda verksamhet i vissa organisationer

Granskningen visar att medarbetare upplever att bedömningar som ska göras utifrån den praxis som har utvecklats i regeringens beslut (Ju2003/262/IM)<sup>125</sup> gällande eventuell verksamhet i organisationer som gjort sig skyldig till systematiska och grova övergrepp, kan vara svåra att göra.<sup>126</sup> Det kan både vara svårt att få in tillräcklig information och att bedöma om den information som finns ska leda till att sökande ska belastas med karenstid.<sup>127</sup> Granskningen visar också att otydliga rutiner innebär en risk för att information som kan vara belastande framkommer i vissa ärenden, men inte i andra. Det riskerar leda till regionala skillnader i bedömningarna. Sedan hösten 2024 finns det dock ett regiongemensamt forum på Migrationsverket där bedömningar i dessa ärenden kan diskuteras.<sup>128</sup>

Formen för utredningen varierar och anpassas efter ärendets beskaffenhet. I en kvalitetsuppföljning från 2024 nämner Migrationsverket själva att medarbetare behöver förbättra sitt sätt att ställa frågor vid den utredningen.<sup>129</sup> Riksrevisionen kan konstatera att rutinerna för när medarbetare ska ställa kompletterande frågor till sökande för att utreda sökandes eventuella verksamhet i sådana organisationer i vissa avseenden är otydliga. Ett exempel är ärenden med sökande från vissa länder som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning. Medan vissa handläggare rutinmässigt ställer kompletterande frågor i dessa ärenden, gör andra inte det.<sup>130</sup> Riksrevisionen konstaterar att det framgår av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande att uppgifter om kön, ålder, land och relevant landinformation eller praxis kan vara tillräckliga för att handläggaren ska utreda vidare om den sökande har varit verksam i, eller haft ett bestämmande inflytande över, en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp.<sup>131</sup>

---

<sup>123</sup> Intervju med beslutsfattare region Väst; intervju 1 med handläggare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd; intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Väst.

<sup>124</sup> Riksrevisionen, *Systemet med återkallelser av uppehållstillstånd*, 2023.

<sup>125</sup> Regeringens beslut 2 september 2004 (Ju 2003/262/IM).

<sup>126</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>127</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 1 med handläggare region Syd.

<sup>128</sup> Intervju med beslutsfattare i region Syd; Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12.

<sup>129</sup> Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024.

<sup>130</sup> Anteckningar från medsitning med handläggare i region Syd, intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>131</sup> Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande: Karenstid i ärenden om svenskt medborgarskap för en person som varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp*, RS/008/2023, 2023.

Det kan noteras att en ansökan om medborgarskap kan avslås och individen kan belastas med karens på grund av verksamhet i vissa organisationer utan att bli ett säkerhetsärendet. Migrationsverkets arbete för att upptäcka säkerhetshot har inte ingått i Riksrevisionens granskning, vare sig i dessa ärenden eller i andra medborgarskapsärenden. Riksrevisionen har dock nyligen beslutat att inleda en granskning av hanteringen av säkerhetsärenden i Migrationsverkets verksamhet.

### **3.4.5 Underlag om skulder från Kronofogdemyndigheten kan vara svåra att använda**

Om Migrationsverket vid en första frågeställning till Kronofogdemyndigheten får uppgift om att sökanden har en skuld kan Migrationsverkets handläggare begära in ytterligare information. Granskningen visar dock att underlagen från Kronofogdemyndigheten kan vara svåra att hantera för handläggare. En anledning är att sökandens sammanlagda skuld inte framgår av underlaget. I stället får handläggaren själv räkna ihop den totala skulden utifrån vad som kan vara flera sidor av rader med mindre summor. Den manuella hanteringen kan vara både tidskrävande och innebära en risk för felaktiga uträkningar. En av kvalitetsuppföljningarna från 2024 anger också att medarbetare behöver en utbildning i hur skulder ska beräknas och bedömas.<sup>132</sup> Underlagen från Kronofogdemyndigheten kommer också i ett dokumentformat som inte är sökbart, vilket ytterligare försvårar för handläggaren att få en överblick över dokumentet.<sup>133</sup> Migrationsverket uppger att de har lyft problemet med Kronofogdemyndigheten.<sup>134</sup>

## **3.5 Organisation för stöd ger inte tillräckliga förutsättningar för enhetliga bedömningar**

Granskningen visar att det finns brister i olika delar av Migrationsverkets organisation för stöd som sammantaget innebär en risk för att bedömningar kan skilja sig, både mellan enheter och mellan regioner. I detta avsnitt granskar vi hur Migrationsverkets organisation för stöd vid prövning fungerar.

### **3.5.1 Bedömningar kan skilja sig**

Migrationsverket prövar varje ansökan individuellt. Det innebär att bedömningar till viss del kan skilja sig mellan beslutsfattare, inom och mellan enheter samt mellan regioner. Granskningen visar dock att brist på stöddokument som är tydliga, lättillgängliga och förankrade samt brist på välfungerande prövningsstöd där bedömningar kan diskuteras och ensas, kan leda till att bedömningar i ärendet och därmed utfallet av prövningen kan skilja sig åt på ett systematiskt sätt, mellan både enheter och regioner. En av Migrationsverkets kvalitetsuppföljningar från 2024 tar

---

<sup>132</sup> Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024.

<sup>133</sup> Intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd; intervju med beslutsfattare region Väst.

<sup>134</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-11-14.

upp att avsaknad av tydliga stöddokument kan leda till brister i handläggningen och felaktiga beslut.<sup>135</sup>

Enligt beslutsfattare finns det en risk för att de olika regionerna gör olika bedömningar på systematisk nivå som får betydelse för prövningen av ärenden. Det finns beslutsfattare som uppger att utökningen av medborgarskapsprövningen till region Väst har försvårat möjligheten att få till enhetliga bedömningar mellan regionerna, exempelvis inom identitet och hederligt levnadssätt.<sup>136</sup> Enligt medarbetare kan det leda till att sökande med liknande omständigheter utreds på olika sätt, vilket i förlängningen kan leda till olika beslut beroende på i vilken region deras ärende handläggs. Det kan också finnas skillnader mellan enheter i samma region.<sup>137</sup> Intervjuade chefer känner dock inte igen bilden att det finns områden inom prövningen där regionernas bedömningar skiljer sig åt.<sup>138</sup>

I avslagsstatistiken finns även indikationer på brister i enhetlighet. Granskningen visar att andelen avslag på medborgarskapsansökningar i de två regionerna skiljer sig åt. Det är till exempel mer sannolikt att få avslag på sin medborgarskapsansökan i region Väst än i region Syd om personens tidigare medborgarskap är Etiopien, Somalia, Thailand, Afghanistan, Eritrea eller Kosovo.<sup>139</sup> Enligt Riksrevisionen är det dock viktigt att ha i åtanke att en del av skillnaderna kan ha rimliga förklaringar eller vara inom det bedömningsutrymme som lagstiftningen ger. Riksrevisionen konstaterar dock att det är viktigt att Migrationsverket följer upp och analyserar vad regionala skillnader beror på.

Riksrevisionen konstaterar också att det är två olika migrationsdomstolar som hanterar överklaganden från respektive region. I brist på tydlig rättslig styrning finns det en risk att beslutsfattare i respektive region följer praxis från den domstol där regionen finns. Det kan leda till att bedömningar mellan regionerna kan skilja sig åt.<sup>140</sup> Även Statskontoret har lyft att regionala skillnader i Migrationsverkets bedömningar, i det fallet av asylärenden, kan bero på att migrationsdomstolarna handlägger och bedömer mål på olika sätt.<sup>141</sup>

---

<sup>135</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju med beslutsfattare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Syd; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Asylprövningsenhet 1 Göteborg*, 2024.

<sup>136</sup> Intervju med beslutsfattare region Syd.

<sup>137</sup> Intervju med beslutsfattare region Syd; intervju med beslutsfattare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024.

<sup>138</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>139</sup> Med en logistisk regression med hjälp av registerdata från Migrationsverkets statistikavdelning framgår att det är mer sannolikt att få avslag i region Väst, med kontroll för medborgarskap och beslutsår. Uppgifterna avser beslut som fattades under 2022 och 2023. Asylskäl skulle kunna förklara en del av variationen, men eftersom vi saknar sådana uppgifter har vi inte kunnat ta hänsyn till det. Se mer information i den elektroniska bilagan.

<sup>140</sup> Intervju med beslutsfattare i region Syd.

<sup>141</sup> Statskontoret, *Många är små - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen*, 2024, s. 33.



### 3.5.2 Beslutsfattare är viktiga för att kvalitetssäkra beslut

Granskningen visar att beslutsfattare<sup>142</sup> har en viktig roll i att vara ett löpande stöd för handläggare under handläggningens gång samt att kvalitetssäkra och fastställa beslut. Innan beslutsfattare fastställer ett beslut i medborgarskapsärendet går de igenom och granskar hela ärendet, inklusive tidigare ärenden för sökande och nära anhöriga.<sup>143</sup> Det förekommer att beslutsfattaren gör en annan bedömning av ärendet och fattar ett annat beslut än det handläggaren föreslagit. Enligt intervjuer förekommer ändringar från både bifall och avslag.<sup>144</sup> Granskningen visar också att beslutsfattare har en viktig roll i att sprida kunskap för att främja enhetliga bedömningar och i att kompetensutveckla handläggare.<sup>145</sup>

Tvåmansbeslut vid bifall av medborgarskapsansökningar infördes år 2023.<sup>146</sup> Motiveringen var att motverka risken för otillåten påverkan, snarare än att Migrationsverket såg ett behov av att stärka kvaliteten i medborgarskapsärenden.<sup>147</sup> Innan dess kunde handläggare fatta beslut om att bevilja medborgarskap på egen hand. År 2021 fattades nästan 70 procent av Migrationsverkets bifallsbeslut i medborgarskapsärenden som enmansbeslut. Enligt handläggare var det dock endast bifall utan svårare bedömningsfrågor som fattades som enmansbeslut. Samtidigt upplever handläggare i region Syd, som tidigare fattat enmansbeslut, att det är en trygghet att ärendena nu går igenom av ytterligare en person.<sup>148</sup> Riksrevisionen konstaterar att införandet av tvåmansbeslut har skapat bättre förutsättningar för kvalitetssäkringen av medborgarskapsärenden.

### 3.5.3 Stöddokumentet är inte tillräckligt tydliga och lättillgängliga

Medarbetare i medborgarskapsprövningen har flera olika stöddokument att tillgå. Förutom en handbok för medborgarskapsärenden, finns också andra rutiner och rättsliga ställningstaganden. En stor del av medborgarskapsprövningens rutiner och rättsliga stöd finns dock samlat i en digital lokal mapp. Granskningen visar att medarbetare kan ha svårt att orientera sig i mappen och hitta rätt stöddokument.<sup>149</sup> Intervjuade medarbetare uppger också att det kan vara svårt att veta vad som gäller i frågor där riktlinjer eller praxis har ändrats. Det beror på att information om nya

---

<sup>142</sup> Som vi skriver i avsnitt 2.1. är beslutsfattarens roll att ge handläggare stöd och fatta beslut i ärenden tillsammans med den föredragande handläggaren.

<sup>143</sup> Intervju med beslutsfattare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd; intervju 1 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>144</sup> Intervju med beslutsfattare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd; intervju 1 med handläggare region Syd.

<sup>145</sup> Intervju med beslutsfattare region Väst; intervju med beslutsfattare region Syd; intervju 1 med handläggare region Syd.

<sup>146</sup> Region Väst har dock haft tvåmansbeslut sedan de började handlägga medborgarskapsärenden 2021.

<sup>147</sup> Den 1 januari 2023 infördes tvåmansbeslut för utredningskrävande ärenden, så kallade Y2, och den 1 september 2023 infördes det för enkla ärenden, så kallade Y3. Avslagsbeslut kan i teorin fattas som enmansbeslut, men i praktiken sker ofta en dialog mellan beslutsfattare och handläggare. Se Migrationsverket, *Beslut om tillämpning av delegation för enmansbeslut inom medborgarskapsprövningen*, *Beslut GD/058/2022*, 2022 och intervju med tjänsteägare och sektionsschefer.

<sup>148</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>149</sup> Intervju med beslutsfattare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst.

bedömningar eller riktlinjer inte finns samlat för handläggare på ett tydligt sätt. I stället sprids det via olika kanaler såsom e-post, genom enhetsmöten eller att protokoll eller andra dokument läggs in i den lokala mappen. Det kan vara både tidskrävande och svårt att hitta rätt dokument om handläggaren inte vet på vilket möte en viss fråga har diskuterats. Det kan också vara svårt för medarbetare att avgöra om rutinen eller den interna praxisen i fråga fortfarande gäller, eftersom inaktuella riktlinjer inte alltid rensas bort från mappen.<sup>150</sup>

Av granskningen framgår att medarbetare ser ett behov av att Migrationsverket centralt tar en tydligare roll och ett större ansvar i att uppdatera och kvalitetssäkra stöddokument. Det skulle ge det rättsliga stödet i medborgarskapsprövningen en större legitimitet och förankring i båda regionerna.<sup>151</sup> Det finns också en uppfattning hos medarbetare i region Väst att rutiner och intern praxis främst beslutas och uppdateras av region Syd, utan att innehållet alltid är förankrat i båda regionerna.<sup>152</sup> Det kan vara ett problem för både effektiviteten i prövningen och enhetligheten i bedömningar, om medarbetare i en av regionerna fortfarande, efter mer än tre år sedan utökningen, ser brister i stödet, men också i delaktigheten i processen för att ta fram det. Riksrevisionen kan därmed konstatera att det finns ett behov av att Migrationsverket ser till att det finns en tydligare rättslig styrning av medborgarskapsprövningen på en övergripande nivå genom riktlinjer, vägledningar eller rättsliga ställningstaganden.

### **3.5.4 Forum för att främja enhetliga bedömningar och arbetssätt fungerar inte tillräckligt bra**

När medborgarskapsprövningen utökades till region Väst uppkom ett behov av forum där processuella frågor, det vill säga rutiner, arbetssätt, stöddokument och rättsliga frågor, kunde diskuteras och ensas mellan regionerna. Då tillkom samma struktur för prövningsstöd som finns för andra ärendeslag på Migrationsverket.<sup>153</sup>

Enligt medarbetare fungerar inte arbetet i dessa forum på ett tillräckligt bra sätt. I stället för att prövningsstödgruppen används för att landa i ny intern praxis och riktlinjer för prövningen samt ensa i bedömningar mellan regionerna, används det i huvudsak som en kanal för enklare frågor. Det beror på att region Väst, som är nyare inom ärendeslaget, saknar en kanal för att få svar på den typen av frågor.<sup>154</sup> Beslutsfattare i region Syd uppger också att kanalen för att få rättsligt stöd, efter utökningen till ytterligare en region, har hamnat för långt ifrån

---

<sup>150</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju med beslutsfattare region Väst; intervju 2 med handläggare region Väst; intervju 2 med handläggare region Syd.

<sup>151</sup> Intervju med beslutsfattare i region Väst; intervju 2 med handläggare i region Väst; intervju med teamledare och enhetschef i region Väst.

<sup>152</sup> Intervju med beslutsfattare i region Väst.

<sup>153</sup> I dessa forum finns representanter från båda regionerna, i syfte att få till enhetlighet i bedömningarna. Se intervju med beslutsfattare i region Syd; intervju med enhetschef vid Migrationsverket, 2024-01-12; intervju med tjänsteägare och sektionschefer; Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-11-14.

<sup>154</sup> Intervju med beslutsfattare i region Syd; intervju med beslutsfattare i region Väst.

prövningsverksamheten. Att få svar på frågor från forum för prövningsstöd kan ta lång tid och det kan vara tungrott att få till förändringar i rutiner och arbetssätt.<sup>155</sup> Det kan också dröja att få svar på frågor som medarbetare ställer direkt till Migrationsrättsenheten. När medborgarskapsprövningen endast fanns i en region kunde många frågor lösas lokalt och behövde inte förankras brett på samma sätt som nu.<sup>156</sup>

Vidare framgår det av intervjuer att det kan finnas en bristande kännedom hos medarbetare om praxis inom medborgarskapsprövningen.<sup>157</sup> Riksrevisionen konstaterar att det också stärker vikten av både bättre stöddokument och fungerande forum för stöd i prövningen som kan omhänderta domar och ge enhetlig och tydlig styrning till verksamheten. Vi noterar även att Statskontoret i en rapport om den rättsliga kvaliteten i asylprocessen har lyft att Migrationsverkets struktur för prövningsstöd inte helt fungerar som avsett.<sup>158</sup>

Under hösten 2024 har ett arbete påbörjats på sektionschefsnivå för att få till en ökad samverkan mellan regionerna, när det gäller både processuella och rättsliga frågor. Ytterligare ett syfte är att se över hur region Väst kan bli mer integrerad i utvecklingen av medborgarskapsprövningen.<sup>159</sup> Riksrevisionen konstaterar att även om samverkan mellan regionerna har ökat den senaste tiden, borde det ha funnits på plats i samband med att prövningen utökades till Väst, för att skapa tillräckliga förutsättningar för en enhetlig prövning.<sup>160</sup>

### 3.6 Uppföljning av rättslig kvalitet i medborgarskapsärenden har varit begränsad

Migrationsverket började följa upp den rättsliga kvaliteten i medborgarskapsärenden på ett systematiskt sätt först år 2024. Bristen på förankring av rutiner i hela verksamheten kan dock påverka användbarheten av uppföljningarna. I detta avsnitt granskar vi hur Migrationsverket följer upp rättslig kvalitet i medborgarskapsärenden.

#### 3.6.1 Systematiska uppföljningar har skett från 2024

Sedan 2024 följer Migrationsverket upp den rättsliga kvaliteten i medborgarskapsärenden på ett systematiskt sätt genom så kallade enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar (EKU). Kvalitetsuppföljningarna för 2024 visar att den övervägande delen av medborgarskapsbesluten i sak var korrekt, även om det fanns

---

<sup>155</sup> Intervju med beslutsfattare i region Syd.

<sup>156</sup> Intervju med beslutsfattare i region Syd.

<sup>157</sup> Intervju 2 med handläggare region Väst; intervju 1 med handläggare region Väst.

<sup>158</sup> Statskontoret, *Många är små - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen*, s. 18, 2024.

<sup>159</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>160</sup> Riksrevisionen noterar att Migrationsverket redan 2018 lyfte risker med att utöka medborgarskapsprövningen till ytterligare en region. Riskerna som lyftes var bland annat att olika arbetssätt och praxis kan växa fram om det inte finns en tillräcklig stark central styrning. Se Migrationsverket, *GD-U-12-2018 gällande hantering av medborgarskapsprövningen*, 2018.

förbättringsområden för delar av handläggningen.<sup>161</sup> Riksrevisionen konstaterar att även om systematiska uppföljningar av den rättsliga kvaliteten i medborgarskapsärenden dröjde till 2024 ger de nu viss information om hur den rättsliga kvaliteten ser ut.

Syftet med EKU är att säkerställa att enheterna fattar rättssäkra beslut och följer standard, rutiner och rättsliga ställningstaganden. Genom EKU granskar medborgarskapsenheter slumpmässigt utvalda ärenden med hjälp av särskilda checklistor. EKU genomförs normalt sett tre gånger om året per ärendeslag.<sup>162</sup> Inom ramen för den här granskningen har vi inte granskat modellen för kvalitetsuppföljning i sig. Modellen EKU för uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i andra ärendeslag har dock fått kritik i tidigare rapporter, från både Statskontoret och Riksrevisionen. Dessa rapporter lyfter att uppföljningarna inte kan mäta den rättsliga kvaliteten på en övergripande nivå, eller göra jämförelser mellan olika regioner, enheter eller arbetssätt. Uppföljningarna fokuserar i stället i första hand på lärande och utveckling inom den egna enheten, snarare än på att ge information om den rättsliga kvaliteten till myndighetsledningen eller att redovisa det till regeringen.<sup>163</sup>

Innan 2024 följde Migrationsverket upp den rättsliga kvaliteten i medborgarskapsärenden genom att beslutsfattare granskade enskilda handläggares beslut. Även om Migrationsverket på det sättet kunde identifiera risker på individnivå fick inte myndigheten en helhetsbild av risker eller förbättringsområden för enheter eller regioner. Migrationsverket kunde därmed inte dra några slutsatser om vad verksamheten som helhet behöver bli bättre på.<sup>164</sup> Riksrevisionen konstaterar att det var under samma period som Migrationsverket fattade en stor andel enmansbeslut, vilket ökade risken för att gemensamma utvecklingsområden inte upptäcktes.

Vidare framhåller Migrationsverket att de följer upp den rättsliga kvaliteten genom analyser av utfall i migrationsdomstolarna. Migrationsverket lyfter att ändrings- respektive återförvisningsfrekvensen för medborgarskapsärenden har legat på en relativt stabil nivå de senaste åren och att de inte sticker ut i jämförelse med andra ärendeslag. Migrationsverket kan också göra så kallade tematiska kvalitetsuppföljningar inom särskilda områden. Det har dock inte genomförts någon sådan gällande medborgarskapsärenden.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Asylprövningsenhet 1 Göteborg*, 2024; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenheterna i Region Syd*, 2024.

<sup>162</sup> Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Asylprövningsenhet 1 Göteborg*, 2024; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenheterna i Region Syd*, 2024; Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-12-03; Migrationsverket, *Årsredovisning 2022*, 2023.

<sup>163</sup> Statskontoret, *Många öar små - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen*, 2024; Riksrevisionen, *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*, 2021.

<sup>164</sup> Intervju 1 med handläggare region Syd; intervju med enhetschef vid Migrationsverket, 2024-01-12.

<sup>165</sup> Migrationsverkets årsredovisningar 2013–2023.

### 3.6.2 Uppföljning har begränsad användbarhet på grund av regionala skillnader i tolkningen av rutiner

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverkets nuvarande uppföljningsmodell inte kan mäta *faktiska* skillnader mellan regioner. Trots detta uppger Migrationsverket att ett syfte med uppföljningarna är att upptäcka och diskutera eventuella skillnader i bedömningar och arbetssätt på en övergripande nivå inom och mellan enheter och regioner. Kvalitetsuppföljningarna från 2024 synliggjorde att det finns regionala skillnader i synen på hur vissa rutiner ska tolkas. Uppföljningarna lyfter också att dokumentationen av bedömningar som görs i ett medborgarskapsärende kan förbättras.<sup>166</sup> Även resultaten från Riksrevisionens aktgranskning och intervjuer med medarbetare tyder på att det finns vissa regionala skillnader i vilken utsträckning handläggare dokumenterar bedömningar som görs i ärendet.<sup>167</sup>

Riksrevisionen konstaterar att väl genomtänkta rutiner för hur bedömningar ska dokumenteras, och en samsyn om det mellan regionerna, är viktiga för möjligheten att kunna följa upp kvaliteten i enskilda beslut i efterhand. Utan en sådan samsyn blir det svårare att vid uppföljning upptäcka faktiska felaktiga bedömningar eller förbättringsområden. En uppföljning lyfter exempelvis att Migrationsverket bör tydliggöra när, om och hur en dokumentation av bedömningen av återkallelse av uppehållstillståndet ska göras.<sup>168</sup> Riksrevisionen konstaterar att om medarbetare i de två regionerna dokumenterar handläggningen på olika sätt kommer det vid uppföljning visa på skillnader i handläggning. Om regionerna inte är överens om vilket sätt som är rätt blir det dock svårt att ta vidare resultaten från uppföljningen och vidta åtgärder. Bristen på förankring och samsyn av rutiner kan därmed påverka användbarheten av kvalitetsuppföljningarna. Efter de kvalitetsuppföljningar som genomfördes i början av 2024 har regionerna inlett en dialog för att skapa samsyn om vissa rutiner.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Asylprövningsenhet 1 Göteborg*, 2024; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024; Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenheterna i Region Syd*, 2024; samt intervju med tjänsteägare och sektionschefer, intervju med teamledare och teamledare i region Väst.

<sup>167</sup> Anteckningar från medsitning med handläggare i region Väst, 2024-09-05; Riksrevisionens aktgranskning.

<sup>168</sup> Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Asylprövningsenhet 1 Göteborg*, 2024.

<sup>169</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Väst.

## 4 Arbetar Migrationsverket effektivt för att fatta beslut i medborgarskapsärenden utan onödiga dröjsmål?

I detta kapitel redogör vi för granskningens iakttagelser avseende Migrationsverkets arbete för att fatta beslut i medborgarskapsärenden utan onödiga dröjsmål.

Den sammanlagda handläggningstiden påverkas dels av tiden innan ärendet tilldelas en handläggare, dels av tiden det tar att utreda ärendet och fatta beslut. I kapitlet benämner vi detta som *kötid* respektive *utredningstid*. Utredningstiden delar vi sedan in i tre delar: *aktiv utredningstid*, när handläggaren arbetar med ärendet; *kompletteringstid*, när Migrationsverket inväntar svar på en komplettering från sökande eller annan myndighet; och *liggtid*, när ingen utredningsåtgärd pågår. Eftersom orsakerna till en lång kö- respektive utredningstid skiljer sig åt, analyserar vi dessa separat. Eftersom långa handläggningstider främst är ett problem för de ärenden som bedöms vara utredningskrävande och placeras i kö, är det dessa ärenden vi fokuserar på i denna granskning. Kötiden, inklusive de konsekvenser som begäran om avgörande haft, analyseras i avsnitt 4.1 och 4.2, utredningstiden i 4.3 och Migrationsverkets och regeringens styrning mot kortare handläggningstider behandlas i avsnitt 4.4.

Våra iakttagelser visar att handläggningstiden är oskäligt lång i de medborgarskapsärenden som Migrationsverket bedömer är utredningskrävande. Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- De långa dröjsmålen beror framför allt på att sökande får stå länge i kö innan ärendet tilldelas en handläggare. Vid slutet av 2023 hade de som väntat längst i kön väntat i mer än fyra år. I ett medianärende står kötiden för 82 procent av den totala handläggningstiden.
- När utredningskrävande ärenden väl utreds går de i många fall lika fort att utreda som ärenden som klassats som enkla och därför utretts utan onödiga dröjsmål. Migrationsverkets indelning i enkla och utredningskrävande ärenden får orimligt stora konsekvenser för många sökande och leder till brister i likhetsprincipen.
- Även möjligheten till begäran om avgörande, som infördes i förvaltningslagen 2018, har haft en starkt negativ inverkan på likhetsprincipen. Sökande som inte lämnar en begäran om avgörande, vilka utgör en minoritet, har fått en kraftigt förlängd kötid på grund av att Migrationsverket behöver prioritera ärenden där en begäran inkommit.

- Migrationsverkets hantering av begäran om avgörande har dock ytterligare förstärkt de negativa konsekvenserna och bidragit till inlåsnings effekter för tusentals sökande. Vid slutet av 2023 fanns det cirka 5 000 sökande som lämnade in en begäran om avgörande under 2019–2021 när Migrationsverket automatiskt avslog alla begäranden. Migrationsverket har fortfarande inte någon plan för när dessa ärenden kommer att utredas.
- Migrationsverkets målstyrning bidrar till att enkla ärenden prioriteras framför svåra ärenden under både kö- och utredningstid. Kombinationen av produktionskrav och möjligheten för handläggare att skjuta upp svårare ärenden ökar risken för oskäligt långa handläggningstider för utredningskrävande ärenden.
- Regeringen har trots kännedom om de negativa konsekvenser som begäran om avgörande har haft för medborgarskapsärenden inte vidtagit tillräckliga åtgärder.

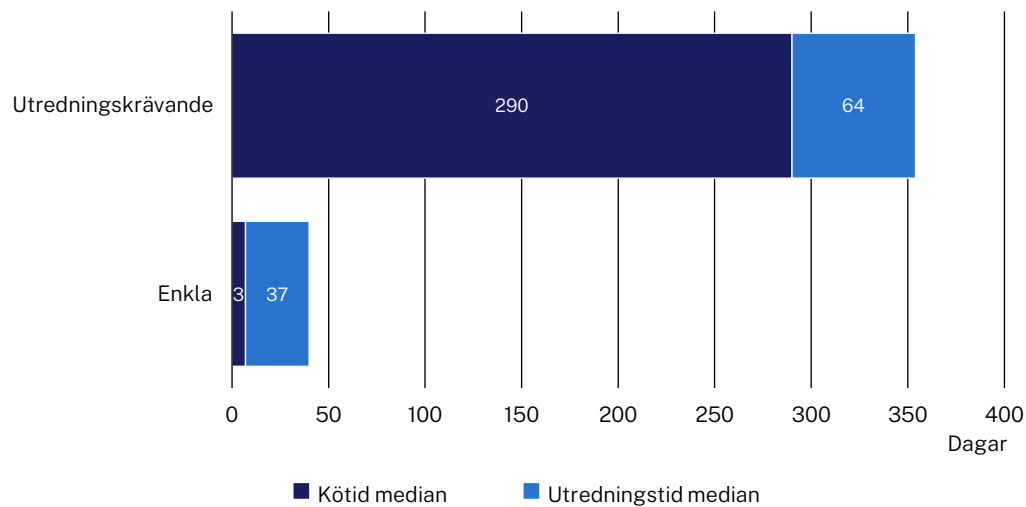
## 4.1 Många sökande får stå flera år i kö

I detta avsnitt presenteras iakttagelser som rör Migrationsverkets process efter att de tagit emot en ansökan om medborgarskap. Granskningen visar att utredningskrävande ärenden kan få vänta flera år utan att det sker någon utredning som driver ärendet framåt. Indelningen i enkla och utredningskrävande ärenden innebär även en risk för bristande enhetlighet för ärenden med liknande utredningsåtgärder.

### 4.1.1 Placering i kö påverkar handläggningstiden mer än ärendets beskaffenhet

När en ansökan om medborgarskap inkommer till Migrationsverket gör initialfunktionen en bedömning av vilka ärenden som kan kräva mer utredning än en enkel komplettering. Under 2023 fattade Migrationsverket beslut i ungefär 55 000 medborgarskapsärenden. En fjärdedel bedömdes vara enkla och utreddes direkt. Resterande tre fjärdedelar, drygt 40 000, placerades först i kö. Skillnaden i kö- och utredningstid illustreras i diagrammet nedan. I utredningskrävande ärenden är medianen för kötiden 290 dagar, vilket motsvarar 82 procent av den totala handläggningstiden på drygt 350 dagar. I enkla ärenden tar det i ett medianärende 3 dagar innan utredningen påbörjas. Det motsvarar 8 procent av den totala handläggningstiden i enkla ärenden.

**Diagram 2** Kötid och utredningstid i enkla och utredningskrävande ärenden med beslut 2023



Källa: Registeruppgifter från Migrationsverkets handläggningssystem. Enkla ärenden placeras inte i kö. Men precis som för utredningskrävande ärenden avser kötiden antal dagar från ansökan innan vi skattar att utredningen påbörjats.

Migrationsverkets bedömning av vilka ärenden som kan avgöras snabbt utgår framför allt från det bedömda behovet av kompletteringar. I enkla ärenden ska det oftast räcka med en komplettering av identitetshandlingar.<sup>170</sup> Migrationsverkets mål för enkla ärenden är även att de ska avgöras inom tre månader, vilket uppnås i 85 procent av fallen. Granskningen visar att ärenden som initialfunktionen klassat som utredningskrävande ofta går snabbt att utreda. 65 procent av de utredningskrävande ärendena avgörs inom tre månader efter att de tilldelats en handläggare, och 22 procent avgörs inom en månad. Även dessa ärenden kompletteras oftast vid som mest ett tillfälle.<sup>171</sup>

Riksrevisionen konstaterar att kötiden spelar en större roll för den totala handläggningstiden än ärendets beskaffenhet. Placeringen i kö kan därmed få stora konsekvenser för sökande i förhållande till den utredning som sedan görs.

#### 4.1.2 Ärenden som ligger i kö blir allt äldre

Det finns stora skillnader på hur länge en sökande med ett utredningskrävande ärende behöver stå i kö. Medan de 10 procent som hade kortast kötid fick vänta i ungefär ett halvår, är det en lika stor andel som stått i kö i 3,5 år eller mer.

När Migrationsverkets internrevision granskade hanteringen av medborgarskapsärenden 2019 lyftes problemet att det fanns 9 000 öppna ärenden som var äldre än två år.<sup>172</sup> I takt med att allt fler har ansökt om medborgarskap, har antalet öppna ärenden

<sup>170</sup> Intervju med medarbetare vid initialfunktionen.

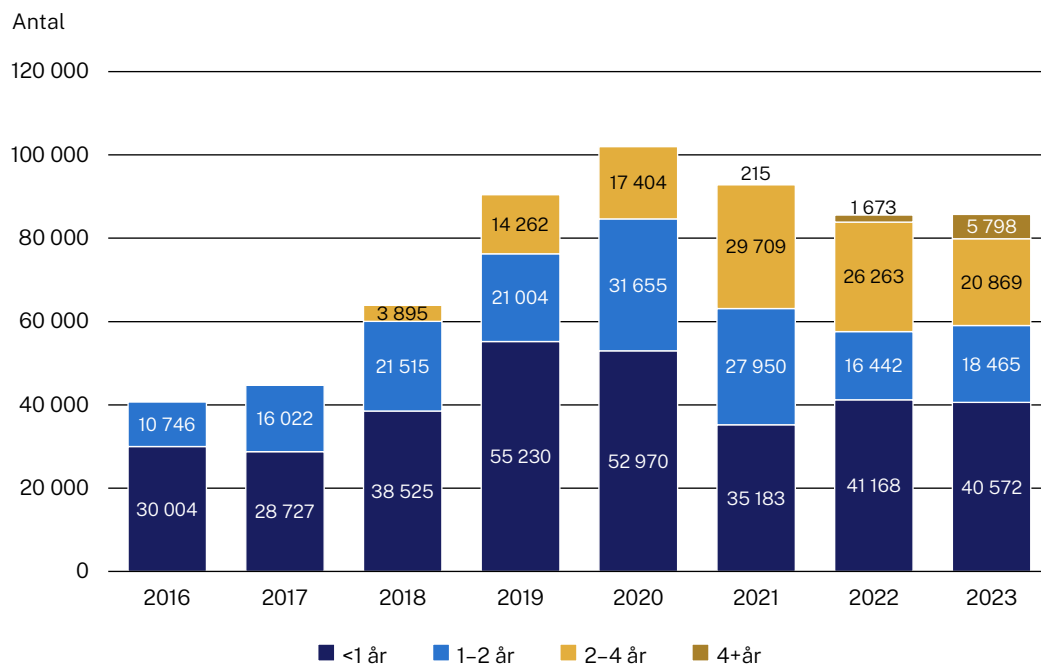
<sup>171</sup> Registeruppgifter från Migrationsverkets handläggningssystem visar att det gäller 58 procent av de utredningskrävande ärendena.

<sup>172</sup> Migrationsverket, *Fördjupat risköverbäggande – medborgarskapsprövningen*, 2019-07-05.



ökat. Detta har bidragit till köer som består av allt äldre ärenden. Först under 2021 kunde Migrationsverket avgöra fler ärenden än vad som kom in. Samtidigt växte kötiden för de äldsta ärendena och vid slutet av 2023 hade 27 000 sökande väntat i mer än två år. Av dessa hade 5 800 sökande väntat längre än fyra år. I diagrammet nedan redovisas åldern på de ärenden som var öppna den 31 december varje år 2016–2023.

**Diagram 3** Antal öppna ärenden fördelat efter hur länge de stått i kö, per den 31 december 2016–2023, alla ansökningsärenden (enkla och utredningskrävande)



Anm.: I diagrammet anges bara antalet ärenden om de är fler än 100. Även under åren 2016–2020 finns enstaka öppna ärenden som är äldre än 4 år.

Källa: Registeruppgifter från Migrationsverkets statistikavdelning.

## 4.2 Hanteringen av begäran om avgörande får stora konsekvenser för sökande

Efter att en sökande har placerats i kö, tilldelas ärendet oftast en handläggare först om och när sökanden begär att få sitt ärende avgjort. Möjligheten att lämna en begäran om avgörande infördes i juli 2018 och har kommit att spela en stor roll för hur länge en sökande behöver vänta på att få sin ansökan om medborgarskap avgjord.

I detta avsnitt redogör vi för våra iakttagelser kopplat till hur möjligheten att lämna en begäran om avgörande och Migrationsverkets hantering av detta har påverkat handläggningstiderna. Granskningen visar att införandet av begäran om avgörande i förvaltningslagen har fått stora konsekvenser för likhetsprincipen i medborgarskapsprövningen. De negativa konsekvenserna har även förstärkts av Migrationsverkets hantering av begäran om avgörande.

#### 4.2.1 Allt fler lämnar en begäran om avgörande vilket gör att Migrationsverkets främst handlägger dessa

Mellan 2019 och 2023 har Migrationsverket i genomsnitt tagit emot 37 000 begäranden om avgörande per år. Sett till de beslut som Migrationsverket fattat har det funnits en begäran om avgörande i upp till 65 procent av ärendena. För sökande med en handläggningstid på minst sex månader har 90 procent lämnat en begäran om avgörande.<sup>173</sup>

Den stora mängden begäran om avgörande har haft stor inverkan på vilka ärenden som prioriteras. Av intervjuer med medarbetare framgår att handläggare som arbetar med utredningskrävande ärenden främst tilldelas ärenden som innehåller en begäran om avgörande. Enbart om de har slut på ärenden där det inkommit en begäran om avgörande kan de tilldelas ärenden som väntat längst i kön, något som uppges ske mycket sällan.<sup>174</sup>

En konsekvens av denna prioritering är att många som ansökt om medborgarskap för flera år sedan får stå kvar i kö, medan Migrationsverket fattar beslut för sökande som ansökt under det senaste året. Under 2023 fattade Migrationsverket beslut för ungefär 33 000 personer som ansökt för mindre än ett år sedan. Samtidigt hade nästan 27 000 personer väntat längre än två år. Av dessa hade drygt 21 000 inte lämnat någon begäran om avgörande, medan drygt 5 000 gjorde det under en period när det inte var tillräckligt för att bli prioriterad (se 4.2.3).

#### 4.2.2 Många sökande väntar ett halvår, andra i flera år

Möjligheten till begäran om avgörande har bidragit till både kortare och längre kötider under 2023 jämfört med 2018. Många sökande har kunnat korta sin kötid genom att lämna in en begäran om avgörande direkt efter sex månader. Kötiden har samtidigt ökat för de sökande som har väntat längst.

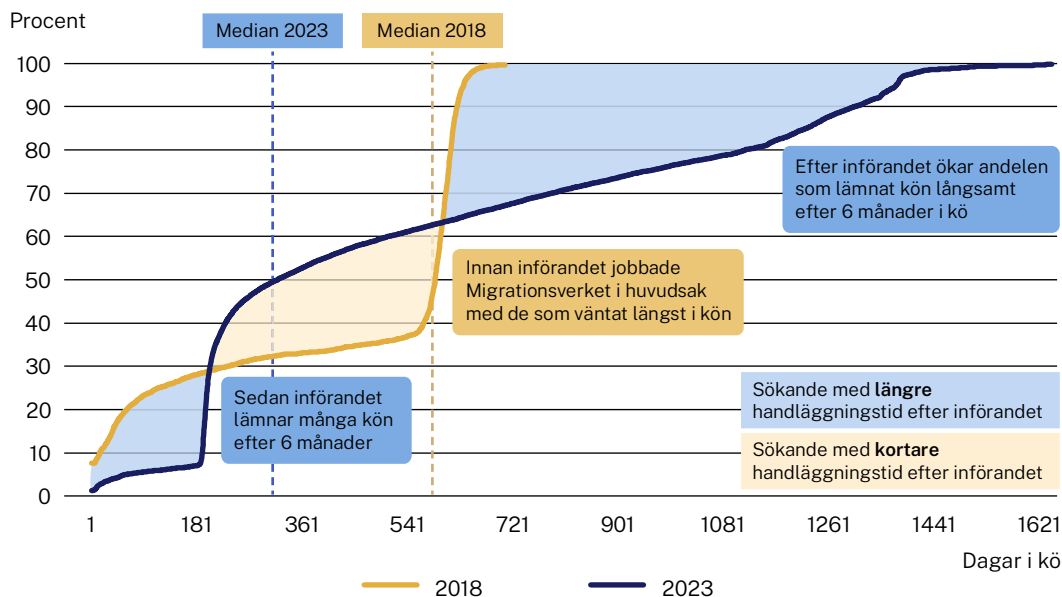
Denna utveckling illustreras i diagrammet nedan. Där redovisar vi andelen av de utredningskrävande ärenden som Migrationsverket börjat utreda givet att det gått ett visst antal dagar sedan ansökan inkom. Vi jämför ärenden som avgjorts januari–juni 2018, innan begäran om avgörande infördes, med samma månader under 2023. En kraftig ökning av andelen som lämnat kön visar var i kön Migrationsverket fördelar många ärenden. Under 2018 fördelades i huvudsak de ärenden som väntat längst i kön, i ungefär 550 dagar. Under 2023 fördelade Migrationsverket oftare ärenden redan efter sex månader, när den sökande lämnat en begäran om avgörande. Detta har bidragit till att medianvärdet för kötiden minskat mellan 2018 och 2023. Samtidigt har kön har blivit längre sedan 2018 för dem som inte lämnat en begäran om avgörande.

---

<sup>173</sup> Avser ärenden med beslut under 2023.

<sup>174</sup> Intervju med flera olika yrkesroller i båda regionerna: sektionschefer, enhetschefer, teamledare, beslutsfattare, handläggare.

**Diagram 4** Andelen utredningskrävande ärenden med beslut under 2018 och 2023 där handläggning har påbörjats inom en viss tid. Antal dagar i kö på horisontell axel och andel som lämnat kön på vertikal axel



Källa: Registeruppgifter från Migrationsverkets handläggningssystem. Avser ärenden som avgjorts under första halvåret respektive år eftersom begäran om avgörande infördes i juli 2018.

#### 4.2.3 Migrationsverkets hantering av begäran om avgörande har gjort att många fastnat i kö

Granskningen visar att Migrationsverkets tidigare hantering av begäran om avgörande har lett till inläsningseffekter för tusentals sökande. Mellan juni 2019 och september 2021 avslag Migrationsverket automatiskt alla begäranden om avgörande som kom in i medborgarskapsärenden. Medborgarskapsärendet togs sedan upp först efter ett föreläggande från domstol. Syftet med hanteringen av begäran om avgörande var att Migrationsverket skulle frigöra tid för att även handlägga ansökningar om medborgarskap där en begäran inte har kommit in. Efter att de automatiska avslagen kritiserats av JO<sup>175</sup> ändrade Migrationsverket sin hantering och började därefter handlägga samtliga ärenden där en begäran om avgörande inkommit.<sup>176</sup>

Migrationsverkets förändrade rutiner för hur de hanterar begäran om avgörande har fått särskilt stora konsekvenser för dem som lämnade in en begäran om avgörande juni 2019 – september 2021. De som inte överklagade Migrationsverkets automatiska avslag blev kvar i kön. Vid slutet av 2023 var det 5 300 sökande som fått avslag på sin begäran under denna period utan att överklaga, och som fortfarande inte fått sitt

<sup>175</sup> JO, Granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden, 2021-12-10.

<sup>176</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-09-16.

ärende avgjort. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverkets hantering fått stora konsekvenser för denna grupp, vilket illustreras i detta citat från en medarbetare:

Det här begäran-om-avgörande-systemet är ju tyvärr helt värdelöst. För att man kan gå upp tre våningar precis här. Gå in i ett aktrum. Och där finns det mängder med folk som sökte 2018–2019, som aldrig någonsin kommer få sina ärenden avgjorda. För vi har inte tid att ta dem, för att det hela tiden kommer nya begäran om avgöranden. De har ju fått avslag på sin begäran och inte överklagat dem. Så då kommer ju aldrig vi titta på dem förrän det inte finns några balanser kvar. Och du kan ju bara lämna in *en* begäran om avgöranden, så de är ju fast i det här väldigt tråkiga rummet att vara fast i.<sup>177</sup>

När handläggningen utvidgades till region Väst var tanken att regionen skulle hantera de äldsta ärendena. Det stora inflödet av begäran om avgörande gjorde dock att även Väst fick nedprioritera de sökande som hade väntat längst.<sup>178</sup> Eftersom varje sökande endast har rätt att lämna *en* begäran om avgörande och ett avslag enbart kan överklagas i tre veckor efter att beslutet delgivits den sökande<sup>179</sup>, konstaterar Riksrevisionen att dessa sökande riskerar att stå kvar i kö tills Migrationsverket avsätter särskilda resurser för att prioritera dem.

#### 4.2.4 Godtycklig hantering när sökande hör av sig

Vid införandet av begäran om avgörande lyfte regeringen att det är naturligt att individen i ett första steg tar kontakt med myndigheten för att få klarhet i varför handläggningen dröjer. Regeringen menade även att myndighetens besked i de allra flesta fallen bör kunna bidra till att individen får ökad förståelse för de omständigheter som medför att handläggningen drar ut på tiden.<sup>180</sup>

Av intervjuer framgår att många sökande kontaktar Migrationsverket med frågor som rör de långa handläggningstiderna. Det finns sökande som undrar varför andra personer som ansökt flera år senare fått beslut snabbare. I vissa fall är Migrationsverket hindrade att säga något, exempelvis om det finns en misstanke om brott som Polismyndigheten ännu inte delgett den sökande. I många fall handlar det dock om ärenden som fortfarande står i kö. Medarbetare kan då ha svårt att uttala sig om när ärendet kommer delas ut till en handläggare.<sup>181</sup>

Av anmälningar till JO som Riksrevisionen tagit del av framgår att Migrationsverket ofta uppger att handläggningstidens längd beror på de omständigheter som framgår i

---

<sup>177</sup> Intervju med handläggare i medborgarskapsprövningen.

<sup>178</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

<sup>179</sup> Enligt 44 § förvaltningslagen ska ett överklagande av ett beslut ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten.

<sup>180</sup> Prop. 2016/17:180, s. 115.

<sup>181</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Väst; intervju med teamledare och enhetschef i region Syd.

ärendet.<sup>182</sup> För de sökande som fortfarande står i kö blir svaret missvisande. Att ärendet inte ska ha varit komplett kan också vara svårt att förstå när man lämnat in en ansökan enligt de instruktioner som finns. Andra uppger att de inte får någon förklaring alls. I vissa fall framgår det att sökande tvivlar på att den information som Migrationsverket gett dem stämmer. Riksrevisionen konstaterar att missvisande information kan leda till onödig frustration för sökande. Det påverkar även förtroendet för myndigheten. Vissa sökande lyfter även att de under tiden de väntat kan haft svårt att få fast anställning, inte kunnat resa i jobbet eller besöka familjemedlemmar samt att det skapat en oro inför framtiden.

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket inte har någon tydlig rutin för om och hur medarbetare ska informera om möjligheten att lämna in en begäran om avgörande.<sup>183</sup> Sökande som tidigare fått avslag på en begäran lämnar också ibland in ytterligare en begäran. Migrationsverket kan då prioritera ärendet. Även när en sökande överklagar ett tidigare avslag på begäran om avgörande kan Migrationsverket komma att prioritera ärendet. Det gäller även om det gått mer än tre veckor sedan beslutet, eftersom Migrationsverket i regel bedömer att sökanden inte anses vara delgiven avslagsbeslutet på begäran om avgörande. Däremot om sökande själva uppgett till Migrationsverket att de tagit del av beslutet kan de anses vara delgivna.<sup>184</sup> Ibland räcker det även med att sökande hör av sig för att ärendet ska prioriteras.<sup>185</sup> Riksrevisionen konstaterar att bristen på rutiner när det gäller att informera om möjligheten att lämna in en begäran om avgörande och att överklaga dessa beslut skapar en risk för godtycklig hantering av sökande.

### 4.3 Både den aktiva utredningstiden och den skattade liggtiden har blivit längre

Kötiden utgör den främsta anledningen till att utredningskrävande ärenden blir liggande utan aktiva åtgärder. Detta behandlades i avsnitt 4.1. I detta avsnitt redogör vi i stället för våra iakttagelser kopplat till utredningstiden, det vill säga efter att ärendet tilldelats en handläggare. Utredningstiden kan i sin tur delas upp i aktiv utredningstid, kompletteringstid samt liggtid. I vår granskning försöker vi identifiera liggtid som de dagar då det inte pågår en åtgärd som aktivt bidrar till utredningen av ärendet. Liggtiden kan därmed ses som en onödig fördröjning i handläggningen.

Granskningen visar att det finns vissa brister i förutsättningarna att utreda medborgarskapsärenden utan onödiga dröjsmål. Det handlar bland annat om

---

<sup>182</sup> Samtliga anmälningar som har inkommit till Justitieombudsmannen under januari–mars 2024 (72 stycken) avseende medborgarskapsärenden.

<sup>183</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Väst; intervju med teamledare och enhetschef i region Syd.

<sup>184</sup> Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12; Migrationsverket skriftligt svar, 2025-02-19. Enligt Migrationsverket går besluten att överklaga vid ett senare tillfälle. På grund av den tekniska lösningen vid utskick anses sökanden i regel inte vara delgiven dessa beslut. Därmed börjar besvärstiden aldrig gälla.

<sup>185</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

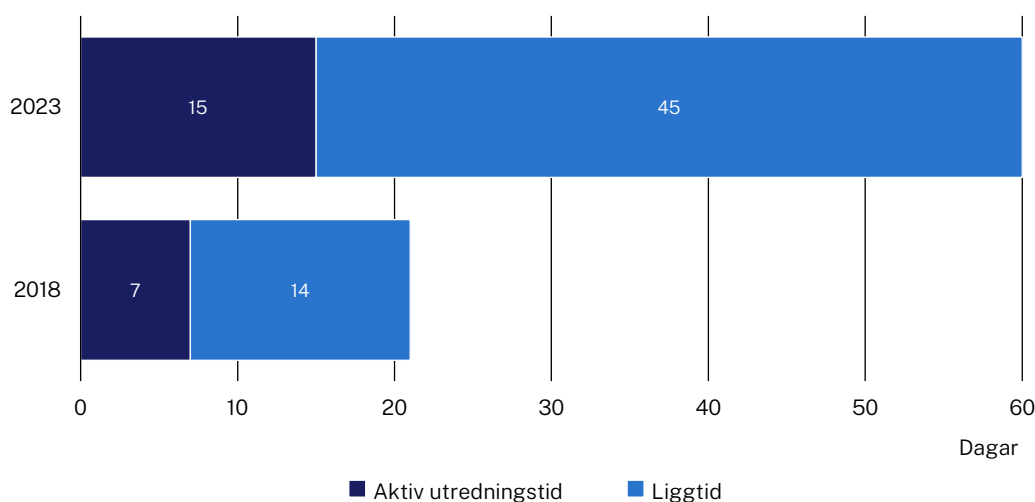
styrning mot produktionsmål som skapar incitament att prioritera enkla ärenden, samt vissa brister i de tekniska förutsättningarna för en effektiv handläggning.

### 4.3.1 Den aktiva utredningstiden har ökat

Under 2018 tog ett medianärende 23 dagar att utreda. Under 2023 tog det nästan tre gånger så lång tid, 64 dagar. En särskilt kraftig ökning har dock skett för de tio procent som tar längst tid att utreda. Under 2018 tog de 89 dagar eller mer att utreda, medan de tog 295 dagar eller mer under 2023.

I diagrammet nedan redovisas utredningstiden under 2018 och 2023, uppdelad på aktiv utredningstid och liggtid.<sup>186</sup> För ett medianärende har den aktiva utredningstiden blivit ungefär dubbelt så lång, från runt 7 till runt 15 dagar. Den skattade liggtiden har samtidigt ökat från 14 till 45 dagar i ett medianärende. Det innebär att den aktiva utredningstiden under 2023 uppskattningsvis utgjordes av drygt 20 procent av hela utredningstiden.<sup>187</sup>

**Diagram 5** Utredningstiden i utredningskrävande ärenden fördelad i aktiv utredningstid (inkl. kompletteringstid) och skattad liggtid



Källa: Registeruppgifter från Migrationsverkets handläggningssystem.

Som vi nämner i kapitel 3 upplever medarbetare på Migrationsverket att komplexiteten i ärenden har ökat över tid. Det ställs idag flera krav på kontroller vilket i sig kan förlänga den aktiva handläggningstiden. Det kan också stärka prövningen av ärendet vilket är viktigt att ha i åtanke. Granskningen visar att den längre utredningstiden kan härledas till både en ökning av den aktiva utredningstiden och av liggtid, det vill säga dagar där vi med våra metoder inte kan identifiera någon aktiv

<sup>186</sup> Observera att medianen för hela utredningstiden skiljer sig från summan av medianerna för varje delprocess. Det beror på att ärendena sorteras separat baserat på värdena i varje delprocess.

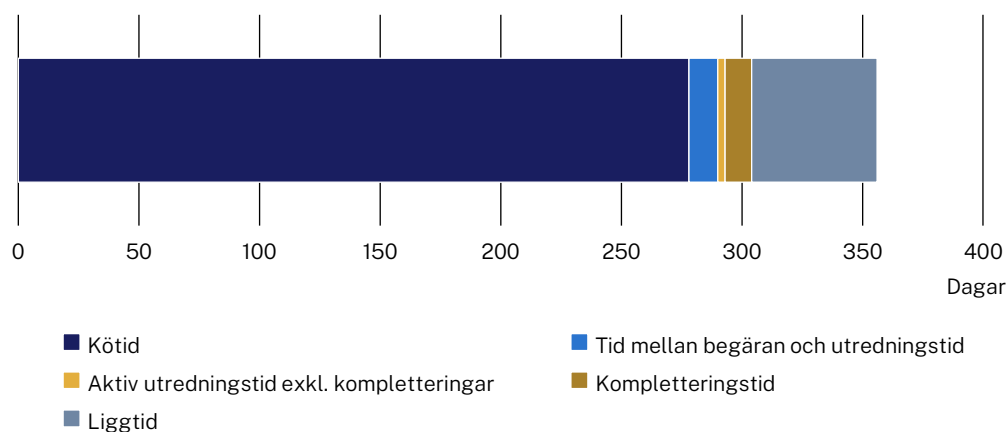
<sup>187</sup> Diagrammet bygger på ärendedata som visar på 25 procent aktiv utredningstid. Resultatet av aktgranskningen visar att den aktiva utredningstiden representerar 21 procent av utredningstiden.

utredningsåtgärd. Den längre aktiva utredningstiden kan troligen till viss del förklaras av fler utredningsåtgärder såsom slagningar i SIS samt införandet av tvåmansbeslut (se avsnitt 3.5.2). I Migrationsverkets årsredovisning för 2023 uppges detta vara orsaken till att produktiviteten i medborgarskapsärenden sjunkit.

Det finns en stor spridning i längden på den aktiva utredningstiden. För de tio procent som gick snabbast att utreda, var den aktiva utredningstiden 7 dagar under 2023 jämfört med enbart 2 dagar under 2018. Ärendena med tio procent flest aktiva utredningsdagar hade fler än 39 aktiva dagar under 2023, jämfört med 27 dagar under 2018. Även den skattade liggiden har en stor spridning, vilket vi återkommer till i 4.3.4.

Aktgranskningen bekräftar resultatet, med 14 dagar med aktiva utredningsåtgärder och 52 dagars skattad liggid under 2023. Majoriteten av den aktiva utredningstiden utgörs av kompletteringstid, det vill säga när Migrationsverket väntar på svar från en annan aktör, vilket i ett medianärende tar totalt 11 dagar. Det innebär att en handläggare i ett medianärende ägnade tre dagar åt övriga aktiva åtgärder.<sup>188</sup> Sammantaget visar våra skattningar att den aktiva utredningstiden inklusive kompletteringar enbart motsvarar 4 procent av den totala handläggningstiden i ett medianärende. Detta illustreras i diagrammet nedan. I avsnitt 4.3.4 återkommer vi till de skattade liggiderna och vilka aktiva utredningsåtgärder som inte fångas av registerdata och akter.

**Diagram 6** Handläggningstiden i utredningskrävande ärenden 2023, fördelad i kötid, tid mellan begäran om avgörande och utredningstid, aktiv utredningstid exkl. kompletteringar, kompletteringstid och liggid



Källa: Kötid samt tid mellan begäran om avgörande och utredningstid bygger på registeruppgifter från Migrationsverkets handläggningssystem, övrigt på Riksrevisionens aktgranskning.

<sup>188</sup> Dagar med aktiva utredningsåtgärder som sker under kompletteringstid räknas som aktiv utredningstid.

### 4.3.2 Kompletteringar kan leda till långa utredningstider i enskilda fall

Kompletteringar utgör den största delen av handläggarens aktiva utredning. I de flesta fall går det dock förhållandevis fort. Riksrevisionen konstaterar därför att kompletteringar utgör en liten del av den sammanlagda utredningstiden.

Av akterna framgår även att tiden kan skilja sig åt för olika typer av kompletteringar. Sökande har oftast en begränsad tid på sig att svara på en komplettering. Om inget svar inkommit under den tiden kan handläggaren avslå ansökan. Det händer ändå att dessa drar ut på tiden, och om flera kompletteringar med sökanden behövs kan det sammantaget kräva mycket tid.<sup>189</sup>

Att få in kompletterande uppgifter från Polismyndigheten tar ofta lite längre tid än kompletteringar från Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket. Medianen för enskilda kompletteringar med Polismyndigheten ligger på 16 dagar. Det kan jämföras med 4,5 dagar med Skatteverket och 6 dagar med Kronofogdemyndigheten. Kompletteringar med andra myndigheter, utöver slagningar, görs dock förhållandevis sällan. Det händer att kompletteringar tar tid, i synnerhet med Polismyndigheten. Men även detta är mycket ovanligt.<sup>190</sup>

Väntan på svar från interna funktioner kan också ta tid. Att medborgarskapsprövningen har skickat ett ärende för utredning av återkallelse framgick av dokumentationen i 1 procent av ärendena. I dessa fall fick handläggaren vänta mellan 43 och 291 dagar. Det var endast i 0,5 procent av ärendena där det framgick att ärendet hade skickats till id-enheten.<sup>191</sup> I ett ärende gick det att utläsa av akten att svar inkom efter 6 dagar. I det andra ärendet framgick det inte. Migrationsverket uppger dock att det medborgarskapsärende som väntat längst i id-enhetens egen kö, hade i november 2024 väntat i nästan ett och ett halvt år.<sup>192</sup> Riksrevisionen konstaterar att även om det kan förklara många dagar i ett enskilt ärende, gäller det mycket få ärenden.

### 4.3.3 Digitalisering kan effektivisera kompletteringar

Granskningen visar att kompletteringarna kan bli mer effektiva. Att registrera svar på vissa kompletteringar kan i sig vara tidskrävande. Handläggare kan ibland få in ett stort antal handlingar eller uppgifter till sin egen e-post som de manuellt behöver registrera in var för sig i handläggningssystemet.<sup>193</sup> Det har också förekommit att handläggare i region Väst fått vänta flera veckor på att den administrativa funktionen ska ha registrerat inkomna kompletteringar i ärendet.<sup>194</sup> Om kompletteringar hade

---

<sup>189</sup> I 12 procent av de granskade ärendena tog det mer än en månad att vänta på svar från den sökande.

<sup>190</sup> I 2 av 400 ärenden i aktgranskningen tog det mer än ett halvår.

<sup>191</sup> Av 400 granskade akter hade 4 ärenden varit på utredning för återkallelse och 2 ärenden hade skickats till id-enheten.

<sup>192</sup> Migrationsverket, skriftligt svar, 2024-11-19.

<sup>193</sup> Intervju 1 med handläggare i region Syd.

<sup>194</sup> Anteckningar från medsittning med handläggare i region Väst, 2024-09-05.



registrerats direkt in i ärendet när de inkom till Migrationsverket skulle det enligt handläggare spara mycket tid.

I dagsläget använder handläggare vanligtvis brev via post för att komplettera ärenden. Migrationsverket har dock tillgång till kommunikationskanalen ”Säkra meddelanden”. Tjänsten innebär att sökande efter att ha identifierat sig med bank-id digitalt kan kommunicera med myndigheten. För närvarande kan handläggare i medborgarskapsärenden inte använda länken för att skicka ut frågor eller begära ytterligare uppgifter. Handläggare uppger att denna möjlighet skulle kunna spara tid. Handläggare efterfrågar även möjligheten att på ett säkert sätt kunna ställa frågor till sökande under ett telefonsamtal. Det förutsätter dock att sökande kan logga in i samtalet genom att identifiera sig med sitt bank-id. Det är inte möjligt i dagsläget.<sup>195</sup>

Granskningen visar även att kompletteringar med Skatteverket skulle kunna effektiviseras om Migrationsverket fick tillgång till beskattningsuppgifter från Skatteverket genom möjligheten till elektroniskt överlämnande av personuppgifter. (se avsnitt 3.3). I stället behöver Migrationsverket för närvarande manuellt begära in sökandes inkomstuppgifter.

#### **4.3.4 Långa liggtider men vissa utredningsåtgärder går inte att mäta**

Granskningen visar att det kan finnas långa liggtider under utredningstiden. Även här har vi sett en ökad spridning. Under 2023 utgjordes liggtiden hos de 10 procent av ärendena med kortast respektive längst liggtid av 10 respektive 264 dagar. Under 2018 var motsvarande spridning 1 till 69 dagar. Med hjälp av registerdata kan vi inte förklara varför liggtiderna kan bli långa. Vi har inte heller kunnat identifiera enskilda tillfällen under den aktiva utredningen där risken för liggtid är särskilt stor. Det beror på att variationen i vilken ordning olika åtgärder görs är mycket stor. För ärendena med längst utredningstid är nästan varje process unik.

Det är även viktigt att notera att vi inte kan identifiera all aktiv utredningstid med hjälp av registerdata och akter. Detta gör att vi i många ärenden riskerar att överskatta liggtiden. Att den skattade liggtiden ökat skulle därför delvis kunna bero på att mer tid läggs på utredningsåtgärder som inte registreras på ett sådant sätt att vi kan fånga det i akter eller i registerdata. Samtidigt överskattar vi även den aktiva tiden, eftersom vi för de dagar som vi kan se att något har hänt i ärendet räknar hela dagen som aktiv utredningstid, även om det bara tagit några minuter.

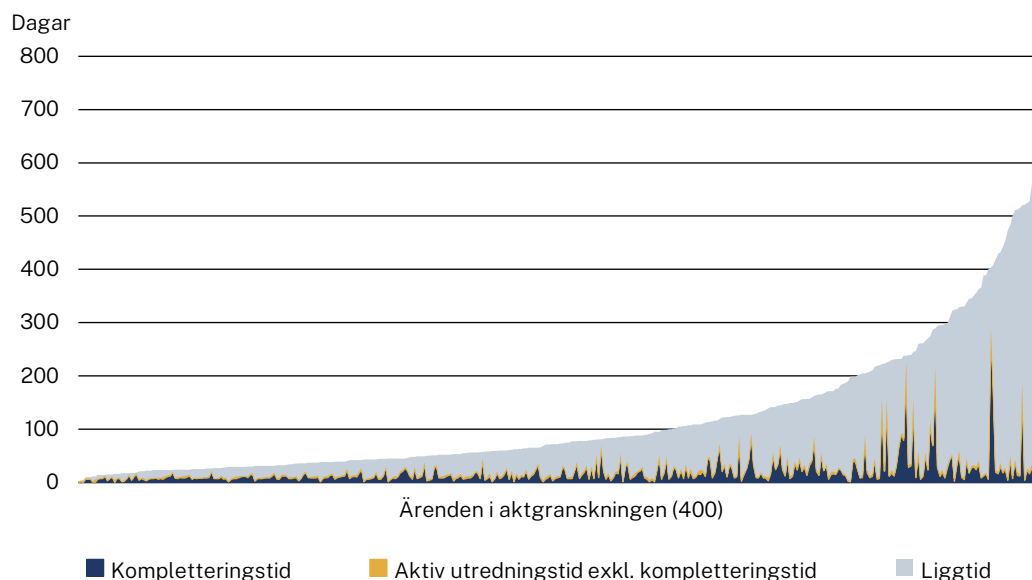
Av registerdata framgår att oavsett längden på hela utredningstiden, är skillnaden på den aktiva utredningstiden (inklusive kompletteringar) liten: från 14 dagars aktiv utredning i ärenden som totalt tar 1–3 månader att utreda till 26 dagar i ärenden som tar mer än två år att utreda. Det som ökar med längre utredningstid är framför allt den skattade liggtiden. Dessa resultat bekräftas av aktgranskningen som visar på en stor andel dagar som inte kan förklaras av de kompletteringar eller

---

<sup>195</sup> Intervju 1 handläggare i region Väst, intervju 2 med handläggare i region Väst.

utredningsåtgärder som framgår av akten. Detta illustreras i diagrammet nedan. I vissa ärenden gör kompletteringar att utredningstiden drar i väg, medan det under förhållandevis få dagar pågår andra aktiva utredningsåtgärder.

**Diagram 7** Utredningstiden fördelad i aktiv utredningstid exklusive kompletteringstid, kompletteringstid och liggtid i granskade ärenden med beslut från 2023



Källa: Uppgifter från Riksrevisionens aktgranskning. Den vertikala axeln är bruten, vilket påverkar det sista granskade ärendet som hade en utredningstid på 1 214 dagar.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att den skattade liggtiden delvis, men inte helt, förklaras av ytterligare utredningsåtgärder eller liggtider hos annan myndighet. Den viktigaste, och i vissa fall mest tidskrävande utredningsåtgärden som inte framgår av registerdata eller akter, handlar om att läsa underlag från sökandes tidigare ärenden hos Migrationsverket. Det anges vara särskilt tidskrävande om det finns ett komplicerat asylärende i grunden.<sup>196</sup> Det kan ta tid att få överblick över ärendet och att leta efter eventuell information som kan tala emot ett beviljande, i flera olika handlingar och i olika system, både i papper och elektroniskt. Handläggare och beslutsfattare behöver också tid för att gå igenom sökandes och nära anhörigas ärendebild.

Det är dock osäkert hur stor del av den uppmätta liggtiden som kan förklaras av dessa utredningsåtgärder. Vissa kan inte förklara mer än någon dag av den totala liggtiden i ett ärende. Det handlar om läsning och genomgång av underlag, både när handläggare först tilldelas ärendet samt när det inkommit svar på kompletteringar. Det senare uppges ta mellan fem minuter och två timmar per ärende.<sup>197</sup> Men i svårbedömda ärenden kan diskussioner och avstämningar med beslutsfattare ta

<sup>196</sup> Intervju 1 med handläggare i region Syd och intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>197</sup> Migrationsverket, *Värdeflödesanalys*, 2023.

längre tid. Det gäller bland annat bedömningar av hederligt levnadsätt eller identitet (se kapitel 3).<sup>198</sup>

Även liggtider hos en annan myndighet kan påverka utredningstiden, utan att det framgår av akten. Det gör att vi inte vet hur vanligt det är eller hur mycket det förklarar av liggtiderna. Utredningstiden kan bland annat dras ut vid väntan på en polisutredning. När det finns en brottsmisstanke som inte delgivits sökande får handläggaren inte uppge detta för sökande. Detta uppges vara särskilt vanligt vid nedprioriterade brott. Handläggaren kan då inte fatta beslut i ärendet, vilket kan ge upphov till mycket långa liggtider hos Migrationsverket.<sup>199</sup> Det gäller även väntan på svar från Säkerhetspolisen. Det rör dock en liten andel av ärendena.<sup>200</sup>

#### 4.3.5 Uppsatta produktionsmål skapar risk för liggtid i svårare ärenden

Granskningen visar att handläggarnas produktionskrav skapar incitament att arbeta med enklare ärenden. Antal beslut som handläggarna förväntas fatta baseras på de förutsättningar enheterna får från Migrationsverkets planeringsavdelning och utifrån de mål som regionen har.<sup>201</sup> Enhetschefer följer upp antal beslut som respektive teamledare samlar in från sina medarbetare. Av intervjuer framgår att högproduktiva handläggare och beslutsfattare har prioriterats i lönerevisioner.<sup>202</sup>

Det varierar mellan varje vecka hur pass beslutsklara de ärenden är som handläggare får tilldelade. För att nå upp till sitt veckomål händer det att handläggare prioriterar enklare ärenden.<sup>203</sup> Både handläggare och beslutsfattare uppger att de ibland fokuserar på enkla ärenden för att arbetet inte ska bli för tungt. Svårare, mer utredningskrävande ärenden, kan därför få vänta lite längre. Det kan ske både vid fördelningen till handläggare eller överlämningen från handläggare till beslutsfattare.<sup>204</sup> Det kan också ske efter att det har kommit in flera stora kompletteringar i ett ärende som tar lång tid att gå igenom.<sup>205</sup> Riksrevisionen konstaterar att den brist på tillgång till tydliga stöddokument för handläggare och ineffektiva handläggningssystem som vi lyft i föregående kapitel, kan ha bidragit till att handläggare låter svårare ärenden vänta längre.

---

<sup>198</sup> Intervju 1 med handläggare i region Syd.

<sup>199</sup> Intervju 2 med handläggare i region Syd.

<sup>200</sup> Även om vi har avgränsat bort säkerhetsärenden kan det ingå ärenden i vårt urval som har varit på remiss hos Säkerhetspolisen, men där ingen erinran mot att bevilja medborgarskap har lämnats. Det handlar dock om några hundra ärenden per år. Se Migrationsverket, "Migrationsverket svarar: så arbetar vi för att upptäcka säkerhetshot", hämtad 2025-01-29.

<sup>201</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Väst; intervju med teamledare och enhetschef i region Syd.

<sup>202</sup> Intervju 2 med handläggare i region Syd; intervju med teamledare och enhetschef i region Syd; intervju med teamledare och enhetschef i region Väst.

<sup>203</sup> Intervju 1 med handläggare i region Syd; intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>204</sup> Intervju med beslutsfattare i region Syd; intervju med beslutsfattare i region Väst.

<sup>205</sup> Intervju 1 med handläggare i region Väst; intervju 2 med handläggare i region Syd.

I intervjuer framkommer att handläggarna parallellt arbetar med mellan 100 och 200 ärenden samtidigt.<sup>206</sup> En stor balans uppges vara nödvändig för att få en bra ruljangs på sina ärenden. Handläggarna administrerar sina ärenden manuellt och kan själva välja vilka ärenden de för stunden arbetar med.<sup>207</sup> Teamledarna har samtidigt en viktig roll i att regelbundet följa upp handläggarens ärendebalans, att de vidtar åtgärder i fördelade ärenden, att de prioriterar rätt i balansen, antal beslut som handläggare fattar och hur det går med mer komplexa ärenden.<sup>208</sup>

Riksrevisionen konstaterar att kombinationen av produktionskrav och möjligheten för handläggare att själva välja vilka av de tilldelade ärendena de fokuserar på, leder till längre liggtider för de mest utredningskrävande ärendena. Särskilt stor risk för liggtid uppstår när ärenden omfördelas från en handläggare som slutar på medborgarskapsprövningen. Av intervjuer framgår att det ofta är mer komplexa ärenden som behöver fördelas om. När ärendet väl fördelats hamnar ärendet ofta längre ner i prioriteringslistan för handläggaren som tagit över.<sup>209</sup>

#### **4.3.6 Manuell hantering och system som ligger nere kan leda till onödiga liggtider**

Granskningen visar vidare att brister i Migrationsverkets handläggningssystem kan leda till onödiga liggtider. Medborgarskapsprövningen behöver förhålla sig till att hela Migrationsverket har en teknisk skuld, något som tar tid att arbeta av. Det uppges påverka möjligheterna att utveckla mer effektiva lösningar för medborgarskapsprövningen. Det finns även utvecklingsbehov som är gemensamma för hela myndigheten. När de inte hanteras påverkas även medborgarskapsprövningen.<sup>210</sup>

Granskningen visar att balansen av medborgarskapsärenden hanteras manuellt under stora delar av handläggningsprocessen. Med hjälp av Excellistor och andra administrativa program flyttas ärenden från kön till regionerna, från teamledare till handläggare och slutligen vidare till beslutsfattare.<sup>211</sup> Medarbetare lyfter att de lägger en stor del av sin arbetstid på att just kategorisera och administrera sin balans i stället för på faktiska utredningsåtgärder.<sup>212</sup> Det finns inte heller något gemensamt system där handläggarna kan hålla ordning på sina ärenden. I stället skapar handläggaren en egen struktur för att ha koll på ärendena i den egna balansen.<sup>213</sup>

---

<sup>206</sup> Intervju 1 med handläggare i region Syd; intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>207</sup> Intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>208</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Syd; intervju med teamledare och enhetschef i region Väst.

<sup>209</sup> Intervju 2 med handläggare i region Väst; intervju 2 med handläggare i region Syd.

<sup>210</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>211</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Väst; Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12.

<sup>212</sup> Intervju 1 med handläggare i region Syd; intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>213</sup> Anteckningar från medsittning med handläggare i region Syd, 2024-09-12; region Väst, 2024-09-05.

För att se till att inga ärenden tappas bort jämför handläggarna sina egna listor med handläggningssystemet regelbundet. Teamledare följer också upp med jämna mellanrum.<sup>214</sup> Det händer dock att handläggare upptäckt att ärenden försvunnit eller glömts bort när sökande hör av sig och frågar om status.<sup>215</sup> Även beslutsfattare berättar om problem med listor som inte uppdaterats och att flera beslutsfattare därför börjat granska samma ärende.<sup>216</sup>

Granskningen visar också att hela eller delar av Migrationsverkets handläggningssystem ibland ligger nere.<sup>217</sup> Om handläggare inte kan arbeta med sina ärenden påverkar det i längden utredningstiden. Handläggare uppger i intervjuer att det kan handla om alltifrån ett par timmar till hela dagar när de inte kan arbeta med ärenden. De upplever att problemen kan återkomma vid flera tillfällen under samma vecka och att problemen med systemen har blivit värre över tid. Det förekommer också att andra myndigheters system som Migrationsverket behöver tillgång till för att komma vidare i handläggningen inte fungerar under perioder.<sup>218</sup>

## 4.4 Otillräcklig styrning mot kortare handläggningstider

I detta avsnitt beskriver vi våra iakttagelser som rör Migrationsverkets styrning för att minska onödiga dröjsmål i handläggningen av medborgarskapsärenden. Granskningen visar att Migrationsverkets styrning mot produktionsmål och avsaknaden av en plan för hanteringen av samtliga ärenden har bidragit till långa dröjsmål och bristande enhetlighet i hanteringen av medborgarskapsärenden. Regeringen har inte säkerställt att åtgärder vidtagits för att undvika negativa konsekvenser av införandet av begäran om avgörande i medborgarskapsärenden.

### 4.4.1 Minskat fokus på långa handläggningstider i medborgarskapsärenden

Efter att handläggningstiderna ökat under flera år angav regeringen som mål i regleringsbrevet för både 2021 och 2022 att Migrationsverket ska korta handläggningstiderna i medborgarskapsärenden.<sup>219</sup> Sedan 2021 har Migrationsverket också utökat resurserna till medborgarskapsprövningen, framför allt genom att föra över resurser från asylprövningen.<sup>220</sup> Det ledde till att Migrationsverket under 2021 och 2022 kunde fatta fler beslut i medborgarskapsärenden än det kom in ansökningar, varpå antalet öppna ärenden minskade, se diagram nedan.

---

<sup>214</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Väst; intervju 1 med handläggare i region Väst; intervju 2 med handläggare i region Syd.

<sup>215</sup> Intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>216</sup> Intervju med beslutsfattare i region Väst.

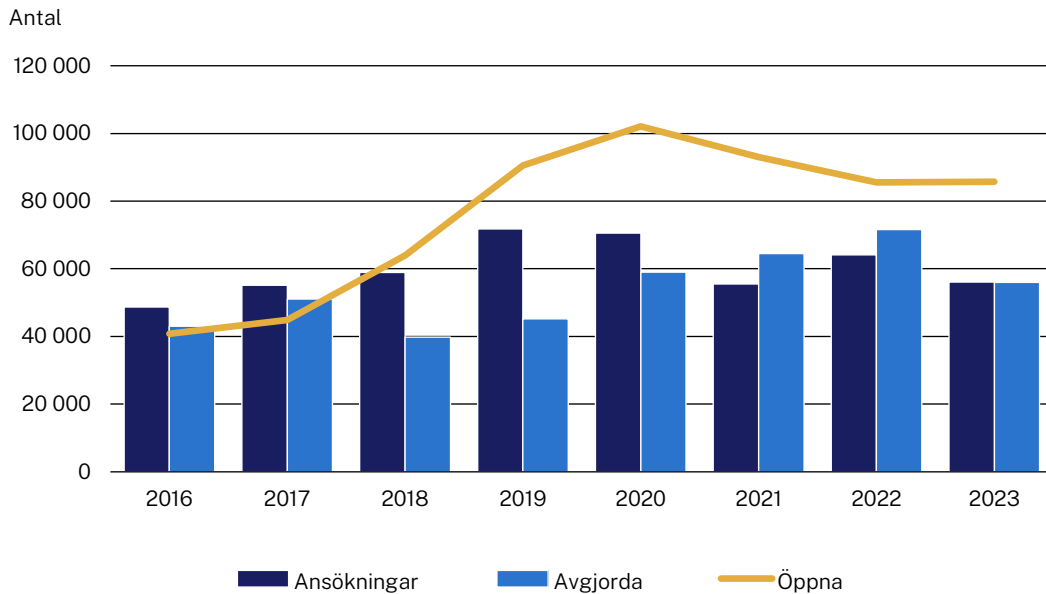
<sup>217</sup> Antal timmar som enstaka eller flera handläggningssystem har varit otillgängligt: 2022: 91 h 50 min., 2023: 31 h 40 min., 2024: 46 h 15 min. Uppgifter från Migrationsverket, skriftligt svar, 2025-01-13.

<sup>218</sup> Intervju 1 med handläggare i region Syd; intervju 2 med handläggare i region Väst.

<sup>219</sup> Regeringsbeslut Ju2021/02524 och regeringsbeslut Ju2022/0340.

<sup>220</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

**Diagram 8** Antal ansökningar om medborgarskap, samt avgjorda och öppna ärenden 2016–2023



Källa: Registeruppgifter från Migrationsverkets statistikavdelning

I intervjuer med både Regeringskansliet och Migrationsverkets planeringsavdelning uppges att medborgarskapsprövningen under de senaste åren varit nedprioriterad i både den löpande resultatrapporteringen och myndighetsdialogen.<sup>221</sup>

I regleringsbrevet för 2023 och 2024 angav regeringen mål om att korta handläggningstiderna enbart i andra ärendeslag.<sup>222</sup>

Medarbetare på både Migrationsverket och Regeringskansliet uppger att långa handläggningstider inom medborgarskapsprövningen generellt sett inte heller tidigare varit ett prioriterat område.<sup>223</sup> En förklaring uppges vara att pågående ansökningar om medborgarskap inte medför några kostnader för staten. Detta skiljer sig från exempelvis asylansökningar där staten står för boendekostnader och vissa ersättningar under handläggningstiden.<sup>224</sup> De negativa konsekvenserna av att vänta länge på beslut kan också vara större för sökande inom andra typer av ärenden.<sup>225</sup>

Samtidigt är Migrationsverkets bild att de har tilldelats den budget de behöver för att klara av hanteringen av medborgarskap. De har därför inte äskat mer från regeringen för att kunna hantera de långa handläggningstiderna i medborgarskapsärenden.<sup>226</sup>

<sup>221</sup> Intervju med medarbetare i Regeringskansliet; intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

<sup>222</sup> Regeringsbeslut Ju2023/02380; Regeringsbeslut Ju2024/00094 (delvis), Ju2024/01368.

<sup>223</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning; intervju med tjänsteägare och sektionschefer; intervju med medarbetare i Regeringskansliet.

<sup>224</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning; intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>225</sup> I ett skriftligt svar från Regeringskansliet nämner de även att personer som saknar uppehållstillstånd exempelvis inte har möjlighet att resa till sina hemländer. Regeringskansliet, svar på faktagranskning, 2025-02-12.

<sup>226</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

Riksrevisionen noterar dock att Migrationsverket år 2025, i sitt budgetunderlag för 2026-2028, äskar mer medel bland annat i syfte att komma till rätta med långa handläggningstider i flera ärendeslag.<sup>227</sup> Medborgarskapsprövningen har heller inte äskat mer medel från Migrationsverkets planeringsavdelning.<sup>228</sup> Riksrevisionen konstaterar även att de senaste årens resursökning har fokuserat mer på att öka möjligheten till korrekta beslut än på att korta ned handläggningstiderna.

#### 4.4.2 Missvisande prognoser försvårar långsiktig planering

Migrationsverket har haft svårt att nå uppsatta mål för handläggningstider inom medborgarskapsärenden.<sup>229</sup> Både medarbetare inom medborgarskapsprövningen och medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning uppger att på kort sikt är det långsiktiga målet att 90 procent<sup>230</sup> av de sökande får beslut inom sex månader omöjligt att nå.<sup>231</sup> Därför är nuvarande mål i verksamhetsplanen att i 35 procent av de öppna ärendena ska beslut fattas inom sex månader. Detta mål har justerats flera gånger för att komma närmare det faktiska utfallet och upplevas som någorlunda rimligt.<sup>232</sup>

Granskningen visar att antalet öppna ärenden många gånger har underskattats kraftigt i Migrationsverkets prognoser, både för nästkommande år och på längre sikt. Myndighetens produktivitsantaganden har ofta inte hållit, vilket bland annat berott på införandet av begäran om avgörande och expansionen av prövningen som också kostat mycket i upplärningstid av nya handläggare och beslutsfattare.<sup>233</sup> Arbetet för att öka säkerheten i medborgarskapsprövningen genom tvåmansbeslut uppges också ha minskat produktiviteten.<sup>234</sup> Prognosen för när målet om sex månaders handläggningstider kan nås har därför flera gånger fått flyttas fram.

Prognoserna spelar en viktig roll vid fördelningen av resurser både internt inom Migrationsverket och externt från regeringen. Granskningen visar att det finns tillfällen där bristfälliga prognoser har lett till att åtgärder inte vidtagits i tid, eller inte alls. Detta gällde bland annat 2018 när Migrationsverket genomförde en stor omställning av provningspersonal med anledning av att antalet asylsökande sjunkit kraftigt. Riksrevisionen konstaterade i en granskning av omställningen att överoptimistiska prognoser från Migrationsverket ledde till lägre anslag från

---

<sup>227</sup> Migrationsverket. *Budgetunderlag 2026–2028*, 2025.

<sup>228</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning; intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>229</sup> Migrationsverket benämner målet som författningsstyrda handläggningstider. Det kommer från den 12 § i förvaltningslagen om dröjsmålstan, som anger att sökande efter sex månader kan begära att få sitt ärende avgjort.

<sup>230</sup> Enligt Migrationsverkets planeringsavdelning måste det finnas utrymme för att vissa ärenden är särskilt utredningskrävande.

<sup>231</sup> Intervju med teamledare och enhetschef i region Syd; intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

<sup>232</sup> Migrationsverkets verksamhetsplaner för åren 2020–2024.

<sup>233</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

<sup>234</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

regeringen, vilket i sin tur gjorde att produktivitetsökningen uteblev.<sup>235</sup> Enligt planeringsavdelningen hade en bättre prognos kunnat användas för att argumentera för att prövningspersonalen skulle få vara kvar. Medborgarskapsprövningen hade då kunnat tillföras resurser tidigare och ökningen av ansökningar hade kunnat hanteras tidigare.<sup>236</sup>

Ett annat exempel på när bristfälliga prognoser lett till uteblivna åtgärder var när Regeringskansliet och Migrationsverket under 2020 diskuterade åtgärder för att hantera begäran om avgörande. Regeringskansliet såg bland annat över möjligheten att undanta medborgarskapsärenden från möjligheten för en sökande att lämna in en begäran om avgörande. Men eftersom Migrationsverkets prognoser visade att de skulle komma ner i sex månaders handläggningstider vid utgången av 2023, ungefär samtidigt som undantaget skulle kunna vara på plats, tog Regeringskansliet inte fram något förslag på ett undantag. Därefter stannade diskussionerna om begäran om avgörande av, enligt Regeringskansliet.<sup>237</sup> Migrationsverkets planeringsavdelning uppger dock att både regionerna och de själva därefter har förbättrat arbetet med de skattningar som ligger till grund för prognoserna.

Under hösten 2024 bedömde Migrationsverket att målet på sex månaders handläggningstid skulle kunna nås 2027.<sup>238</sup> I januari 2025 fick dock Migrationsverket i uppdrag att förstärka säkerhetsperspektivet i medborgarskapsprövningen (se 3.2.1).<sup>239</sup> Migrationsverket har i nuläget inte landat i vad uppdraget kommer att innebära för verksamheten och vet därför inte hur produktiviteten kommer att påverkas. Det gör att myndigheten i dagsläget saknar en prognos för när målet på sex månaders handläggningstid kan komma att nås.<sup>240</sup>

Riksrevisionen konstaterar dock att det redan under hösten 2024 fanns flera osäkerhetsfaktorer i Migrationsverkets prognos. Även JO påpekade, i ett beslut från december 2024, att Migrationsverket inte hade presenterat något underlag som visar att de redovisade planerna är realistiska.<sup>241</sup> Bland annat baserades den tidigare prognosen på en planerad utökning av medborgarskapsprövningen under 2025. Det tar dock tid att lära upp nya medarbetare, vilket gör att det kan dröja innan utökningen ger resultat. Medborgarskapsprövningen har även i perioder haft svårt att rekrytera ny personal, framför allt i region Syd.<sup>242</sup> Ytterligare osäkerhetsfaktorer är de nyligen genomförda regeländringar för anmälningssärenden och föreslagna regeländringar för ansökningsärenden som föreslås träda i kraft 2026. Dessa

---

<sup>235</sup> Riksrevisionen, *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*, 2021.

<sup>236</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

<sup>237</sup> Intervju med medarbetare i Regeringskansliet.

<sup>238</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning; Migrationsverkets behovsprognos, Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2024.

<sup>239</sup> Regeringsbeslut Ju2025/00019.

<sup>240</sup> Migrationsverkets svar på faktagranskning, 2025-02-12.

<sup>241</sup> JO, *Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider*, 2024-12-19.

<sup>242</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.



ändringar kan göra att varje ärende tar längre tid att utreda.<sup>243</sup> Riksrevisionen konstaterar att det, utöver regeringens senaste uppdrag, är viktigt att Migrationsverket beaktar samtliga av dessa osäkerhetsfaktorer för att framöver kunna göra realistiska prognoser och för att undvika att nödvändiga åtgärder för att hantera samtliga ärenden skjuts upp ytterligare.

#### 4.4.3 Långsiktig planering viktig för att hantera förändringar i alla ärendeslag

Riksrevisionen konstaterar att det är viktigt att Migrationsverket i tid omfördelar resurser när behoven inom olika ärendeslag förändras. Migrationsverkets internrevision slog 2019 fast i en granskning av medborgarskapsärenden att åtgärder i form av resurstillskott och effektiviseringar i handläggningen inte hade gjorts i tid eller med den omfattning som svarar mot den stora ökningen av nya ärenden.<sup>244</sup> Samtidigt behöver myndigheten ta hänsyn till hur mycket verksamheten kan växa, utan att tappa alldeles för mycket i produktivitet hos den befintliga personalen.<sup>245</sup>

Införandet av tvåmansbeslut i region Syd<sup>246</sup> har enligt Migrationsverket bidragit till en minskad produktivitet i handläggningen av både enkla och utredningskrävande ärenden. Rekryteringen av beslutsfattare är beroende av att det först finns tillräckligt många erfarna handläggare. Ofta är det de mest erfarna som blir beslutsfattare, vilket påverkar den samlade produktiviteten hos handläggarna.<sup>247</sup> Riksrevisionen konstaterar att förutsättningarna för att växa snabbt har försämrats till följd av tvåmansbeslut och att det blivit ännu viktigare med en långsiktig planering som utgår från utvecklingen inom andra ärendeslag. Även Migrationsverkets planeringsavdelning lyfter att de behöver planera långsiktigt och med ett helhetsperspektiv så att personal som nu tillförs till medborgarskapsprövningen inte måste dras ned när balanserna är borta.<sup>248</sup>

#### 4.4.4 Enkla ärenden prioriteras framför dem som väntat i flera år

Vi har tidigare beskrivit att den stora mängden begäran om avgöranden gjort att Migrationsverket knappt alls hinner handlägga de ärenden som väntat längst.<sup>249</sup> Riksrevisionen konstaterar även att enkla ärenden prioriteras framför sökande som stått flera år i kö. Prioriteringen uppges bygga på förvaltningsrättsliga principer om att ärenden ska avgöras ”rätt, snabbt och enkelt”, och att Migrationsverket inte får vänta med att handlägga ärenden om det kan ske skyndsamt. Enligt Migrationsverket vore det också kostsamt att ha ärenden i kö som i princip är beslutsklara.<sup>250</sup>

---

<sup>243</sup> SOU 2025:1, prop. 2023/2024:107 och intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>244</sup> Migrationsverket, *Fördjupat risköversvägande – medborgarskapsprövningen*, 2019-07-05.

<sup>245</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>246</sup> Region Väst har haft tvåmansbeslut sedan de började handlägga medborgarskapsärenden 2021.

<sup>247</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>248</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

<sup>249</sup> Intervju med medarbetare vid Migrationsverkets planeringsavdelning.

<sup>250</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

Granskningen visar dock att många ärenden i kö utreds lika snabbt som de som bedömts som enkla. Det går alltså inte att utifrån den faktiska utredningstiden se motiv till att dessa ärenden inte täcks av samma princip.

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverkets mål för handläggningstider fokuserar på hur stor andel ärenden som avgörs inom sex månader. Måluppfyllelsen påverkas däremot inte av hur många som väntat i flera år.<sup>251</sup> Utifrån Migrationsverkets uppsatta mål är det rimligt att handlägga enkla ärenden framför ärenden som väntat längst i kön. Riksrevisionen bedömer därför att avsaknaden av mål för de sökande som har längst kötid har bidragit till att dessa ärenden nedprioriterats under så lång tid.

Enligt JO är det inte acceptabelt att enkla och lättutredda ärenden i alltför stor utsträckning blir avgjorda på bekostnad av att handläggningen av andra ärenden stannar av. JO betonar att chefer och ledningen för en myndighet har det yttersta ansvaret för att myndigheten går igenom äldre ärenden och följer upp tidsplaner så att åtgärder kan vidtas om ärendet drar ut på tiden.<sup>252</sup> Vid införandet av begäran om avgörande lyfte även regeringen myndigheternas ansvar för att ha en plan för alla ärenden. De menade att även vid ett avslag på begäran behöver myndigheten skapa sig en bild av hur ärendet fortsättningsvis ska hanteras och överväga när ett avgörande kan beräknas ske.<sup>253</sup> Granskningen visar att Migrationsverket saknar en plan för sökande som inte begärt att få sitt ärende avgjort, eller som gjort det vid fel tillfälle och inte överklagat. Det gäller både dessa ärenden som grupp och för enskilda sökande.<sup>254</sup>

#### **4.4.5 Regeringen har inte hanterat konsekvenserna av införandet av begäran om avgörande**

Vid införandet av den nya förvaltningslagen ifrågasatte flera remissinstanser om den föreslagna regleringen om begäran om avgörande var utformad så att den skulle uppfylla sitt syfte.<sup>255</sup> Många remissinstanser lyfte flera av de risker vi iakttagit i denna granskning. Dåvarande regering menade att farhågorna var överdrivna, eftersom många ärenden inom den offentliga förvaltningen redan avgörs inom tidsramar som är fullt acceptabla. Vid införandet lyfte även konstitutionsutskottet att utskottet förutsätter att regeringen följer tillämpningen av de nya bestämmelserna i förvaltningslagen om åtgärder mot långsam handläggning.<sup>256</sup>

Efter att Regeringskansliet såg över möjliga åtgärder för Migrationsverket under 2020, och släppte dem till följd av dåvarande prognos, har frågan inte hanterats igen.

---

<sup>251</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>252</sup> JO, *Granskning av migrationsverkets handläggningstider*, 2021-01-21; JO, *Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider*, 2022-12-13.

<sup>253</sup> Prop. 2016/17:180, s. 115.

<sup>254</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>255</sup> Prop. 2016/17:180, s. 105 ff.

<sup>256</sup> Bet. 2017/18:KU2, s. 19.

Migrationsverket har dock lyft problemet med begäran om avgörande både i muntliga dialoger med Regeringskansliet och i en hemställan 2023. I hemställan begärde Migrationsverket tillsammans med Domstolsverket och förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö att under en period få ett undantag från enskildas möjlighet att lämna in en begäran om avgörande i medborgarskapsärenden och ärenden om arbetstillstånd.<sup>257</sup> Myndigheterna menade att begäran om avgörande är en starkt bidragande orsak till att handläggningstiderna blir orimligt långa, i synnerhet för äldre ärenden utan en begäran om avgörande. Enligt Regeringskansliet är hemställan fortfarande, två år senare, under beredning och inget beslut har fattats i ärendet. Det finns inte heller någon prognos för när ett beslut om ett sådant undantag kan fattas.<sup>258</sup> Migrationsverket har dock uppfattat att de inte kommer beviljas ett undantag.<sup>259</sup> Enligt Regeringskansliet pågår inte heller några andra åtgärder för att hantera specifikt begäran om avgörande, utan hänvisar till de medel Migrationsverkets verksamhet får och sedan själva fördelar internt.

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns några andra pågående åtgärder från regeringens sida för att korta köerna i medborgarskapsärenden. I juni 2024 fick dåvarande migrationsministern en skriftlig fråga om vilka initiativ som ska tas för att väntetiderna för medborgarskapsansökan ska kortas. Riksrevisionen noterar att ministern i sitt svar inte besvarar frågan utan i stället lyfter att prövningen ska vara så noggrann och fullständig som möjligt, samt att en snabb handläggning inte får ske på bekostnad av korrekta beslut.<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> Migrationsverket, *Hemställan*, 2023-04-03.

<sup>258</sup> Intervju med medarbetare i Regeringskansliet.

<sup>259</sup> Intervju med tjänsteägare och sektionschefer.

<sup>260</sup> Svar på skriftlig fråga 2023/24:964.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden inte är effektiv.

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket brister i vissa avseenden med att säkerställa korrekta beslut. Framför allt finns det en risk för att Migrationsverket inte alltid inhämtar eller upptäcker information som skulle kunna ha betydelse för utgången av beslutet. Ytterligare relevant information begärs endast in när det finns en indikation på att vidare utredning behövs. Det handlar exempelvis om inkomstuppgifter för att styrka hemvist. Det förekommer också att det har inkommit information till Migrationsverket som kan tala emot ett beviljande i ett ärende, men som det inte flaggas för i handläggningssystemet. Riksrevisionen konstaterar också att bristen på en tillräckligt bra organisation för stöd vid handläggning innebär en risk för att ärenden inte bedöms enhetligt. Riksrevisionen konstaterar att bristerna kan leda till att personer som uppfyller kraven för medborgarskap får avslag, eller att personer som inte uppfyller kraven beviljas ett medborgarskap. Det förstnämnda kan ha negativa följder för individen, medan det sistnämnda kan innebära negativa konsekvenser för samhället.

Riksrevisionen bedömer att handläggningstiden är oskäligt lång i många medborgarskapsärenden. Ett medianärende som bedömts vara utredningskrävande tar ungefär ett år från ansökan till beslut. Det är dock enbart under de sista två månaderna som ärendet ligger för utredning hos en handläggare. I ett medianärende står kötiden därmed för 82 procent av den totala handläggningstiden. Under resterande tid, det vill säga under utredningstiden, visar granskningen att aktiva utredningsåtgärder enbart pågår i 14 dagar i ett medianärende. Under resten av tiden vidtar Migrationsverket i de flesta fall inga åtgärder som för ärendet framåt. Granskningen visar vidare att många sökande har stått flera år i kö och de som väntat längst har väntat i mer än fyra år. Det finns även tusentals sökande vilkas begäran om avgörande avslogs automatiskt under en period 2019–2021. För denna grupp saknar Migrationsverket en plan för när de ska få sina ärenden utredda.

Riksrevisionen konstaterar att både JO och JK vid upprepade tillfällen har kritiserat de långa handläggningstiderna, som enligt JO är helt oacceptabla. De långa kötiderna innebär stora konsekvenser för den sökande, och medför också en risk för att det kan dröja årtal innan Migrationsverket upptäcker eventuella brister i ärendet. Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att Migrationsverket åtgärdar de långa kötiderna. Med tanke på hur kort den aktiva utredningstiden är i förhållande till de inaktiva kö- och liggtiderna bör detta gå att åstadkomma samtidigt som Migrationsverkets utredningsarbete för korrekta beslut förbättras. Riksrevisionens granskning har visat att ansvaret för att komma till rätta med problemen ligger både på Migrationsverket och på regeringen.

## **5.1 Migrationsverkets styrning och organisering av hanteringen av medborgarskapsärenden är inte tillräckligt effektiv**

Riksrevisionen bedömer att de effektivitetsbrister som granskningen har identifierat, i stor utsträckning kan förklaras av att Migrationsverket inte har styrt och organiserat hanteringen av medborgarskapsärenden på ett tillräckligt effektivt sätt. Det har fått konsekvenser för Migrationsverkets möjlighet att säkerställa korrekta beslut som kan fattas utan oskäligt långa handläggningstider.

### **5.1.1 Brister i stöd vid handläggning och rutiner för informationsinhämtning försvårar arbetet med att säkerställa korrekta beslut**

Riksrevisionen konstaterar att medarbetare inte ges tillräckligt bra stöd i medborgarskapsprövningen. Det kan vara svårt för medarbetare att hitta rätt stöddokument. De dokument som finns ger inte heller alltid tydlig vägledning. Vi är medvetna om att det kan vara svårt för en myndighet att ta fram detaljerade stöddokument som ger tydlig vägledning i alla delar. Det gäller särskilt inom områden där bedömningsutrymmet stort, exempelvis vid bedömning av dispens till styrkt identitet eller av hederligt levnadsätt. Det är också en avvägning mellan alltför detaljerade stöddokument och att ge utrymme för individuella bedömningar. Med detta sagt är Riksrevisionens bedömning att Migrationsverket centralt behöver ta en tydligare roll och ett större ansvar i att ge rättslig styrning, exempelvis i arbetet med att uppdatera och kvalitetssäkra stöddokument. Det skulle ge det rättsliga stödet i medborgarskapsprövningen en större legitimitet och förankring i de två regioner som hanterar medborgarskapsärenden. Riksrevisionen bedömer också att de forum som finns för att diskutera och ensa bedömningar inte fungerar tillräckligt effektivt. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att bristen på en tillräckligt bra organisation för stöd vid handläggning innebär en risk för att bedömningar i medborgarskapsärenden inte blir enhetliga, vare sig mellan enheter eller mellan regioner.

Migrationsverkets egna kvalitetsuppföljningar har visat på goda resultat gällande den materiella prövningen av medborgarskapsärenden. Riksrevisionen kan utifrån granskningen inte uttala sig om den rättsliga kvaliteten i enskilda beslut, men konstaterar att kvalitetsuppföljningarna utgår från den information som Migrationsverket för närvarande hämtar in i ärendena. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket kan behöva tydliggöra rutinerna för vilken information som ska hämtas in gällande den sökandes identitet, hemvist och hederligt levnadsätt. Riksrevisionen konstaterar också att Migrationsverket skulle kunna inhämta vissa uppgifter från andra myndigheter på ett mer effektivt sätt. I dagsläget saknas det dock rättsliga förutsättningar för att göra det. Ett exempel är uppgifter från Skatteverket för att verifiera sökandes uppgifter om inkomst, för att kontrollera både hemvist och uppehållsrätt. För närvarande kan Migrationsverket manuellt hämta in

inkomstuppgifter från Skatteverket, dock inte för innevarande år. Möjligheten till ett elektroniskt överlämnande av personuppgifter från Skatteverket till Migrationsverket skulle göra inhämtningen mer effektiv och informationen skulle därmed enklare kunna användas i fler ärenden. Det skulle dock kräva en ändring i lagstiftningen. Utifrån granskningen kan vi också konstatera att det kan finnas uppgifter från ytterligare myndigheter, såsom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, som Migrationsverket kan ha nytta av vid bedömningen av exempelvis hemvist. Vilka uppgifter det kan handla om är upp till Migrationsverket att identifiera i en eventuell uppföljning av verksamheten.

### **5.1.2 Brister i handläggningssystemen försämrar förutsättningarna för en effektiv hantering av ärenden**

Granskningen visar att det finns flera brister i Migrationsverkets handläggningssystem. Dessa brister påverkar förutsättningarna för en effektiv hantering av medborgarskapsärenden. I handläggningssystemet finns vissa inbyggda kontrollmekanismer som kan förhindra att beslut kan fastställas om inte några av slagningarna är gjorda. Det gäller dock inte samtliga kontroller. Både handläggare och beslutsfattare har också i uppgift att kontrollera om det i ärendet eller personens tidigare ärenden har inkommit information som talar emot ett beviljande. Om det finns sådan information i ärendet ska det finnas en inlagd spärr i systemet som kan flagga för att informationen finns. Det förekommer dock ärenden där det finns sådan information, men som inte är markerade med en spärr. Även den typen av inbyggda kontrollmekanismer är en trygghet för medarbetare och en garanti mot att kontrollerna inte missas. Därmed kan kontrollmekanismer minska risken för felaktiga beslut. Riksrevisionen konstaterar att det för närvarande pågår ett arbete på Migrationsverket för att förbättra hanteringen av information som kommer in till myndigheten och som kan tala mot ett beviljande av medborgarskap.

Ineffektiva handläggningssystem innebär även en risk för onödiga dröjsmål under handläggningsprocessen. Medborgarskapsprövningen har stora ärendebalanser att hantera i flera led. Det gäller såväl när ansökningarna inkommer till Migrationsverket som när de ska fördelas ut till de olika regionerna, till de olika teamen och därefter till en handläggare. Både handläggare och beslutsfattare hanterar ett stort antal ärenden samtidigt. För handläggare handlar det om 100–200 ärenden per person. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket inte har något tekniskt stöd för fördelningen av ärenden eller hanteringen av dessa ärendebalanser. Medarbetare har inte heller något digitalt verktyg för att få överblick över sina ärenden och vilka åtgärder som står på tur. Varje handläggare behöver därför skapa en egen systematik för detta. Riksrevisionen bedömer att den manuella hanteringen medför att de olika leden behöver lägga en stor del av tiden på administration, tid som annars hade kunnat ägnas åt faktisk handläggning. Den i vissa delar manuella hanteringen innebär till och med en risk för att ärenden tappas bort på vägen.

Granskningen visar också att det under perioder förekommer omfattande driftsstörningar i handläggningssystemen. När det händer kan inte medarbetarna utreda ärenden eller fatta beslut, vilket bidrar till onödiga dröjsmål i handläggningen. Riksrevisionen kan konstatera att även om Migrationsverket har genomfört vissa tekniska förbättringar som har effektiviserat handläggningen, kvarstår utmaningar för att digitalisera handläggningen.

### **5.1.3 Migrationsverkets ensidiga produktionsmål har lett till oskäliga handläggningstider**

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets målstyrning ökar risken för oskäligt långa handläggningstider för ärenden som är mer utredningskrävande.

Migrationsverkets ensidiga produktionsmål leder i praktiken till att enklare ärenden prioriteras under hela handlägningsprocessen. När Migrationsverket formulerar mål gällande produktion av beslut i medborgarskapsärenden tar de stor hänsyn till att minska andelen öppna ärenden som är mer än sex månader gamla. Samtidigt saknar Migrationsverket mål som fokuserar på att de sökande som väntat längst i kön ska få sitt ärende prövat. Riksrevisionen konstaterar att denna målstyrning leder till att Migrationsverket prioriterar enkla ärenden på bekostnad av sökande som har stått flera år i kö.

De uppsatta produktionsmålen påverkar hur verksamheten utvärderas i olika led. När ansökningar kommer in till Migrationsverket delas de upp i enkla och utredningskrävande ärenden. Att snabbt avgöra enklare ärenden prioriteras därmed redan i det första ledet. Den nuvarande prioriteringsordningen för i vilken turordning ärenden ska handläggas innebär att vissa ärenden bortprioriteras och i princip inte handläggs alls. På medarbetarnivå har både handläggare och beslutsfattare förväntningar på sig att varje vecka producera ett visst antal beslut, oavsett svårighetsgraden i ärendena. För att nå upp till de förväntningarna kan de behöva prioritera ärenden som går snabbare att utreda framför de som är mer svårutredda. Det finns inte heller något i handläggningssystemet som styr handläggaren mot att arbeta med svårare ärenden. Denna prioritering av enkla ärenden förstärks också av att antal beslut som handläggare producerar påverkar deras lönesättning. Sammantaget skapar det starka incitament i verksamhetens olika led att prioritera enklare ärenden, medan ärenden som kräver mer utredning kan få vänta i flera år utan någon åtgärd. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverkets hantering av dessa ärenden får stora konsekvenser för de sökande som drabbas.

### **5.1.4 Migrationsverket har inte säkerställt att sökande hanteras enhetligt**

Vidare bedömer Riksrevisionen att det finns inslag av godtycklighet för när en sökande får sin medborgarskapsansökan handlagd. Om ärendet kategoriseras som ett utredningskrävande ärende och placeras i kö, kan sökanden få vänta i flera år på att få sitt ärende handlagt. Migrationsverket motiverar prioriteringen av enkla ärenden med att "kompleta" ärenden inte ska behöva vänta på beslut. Samtidigt kan utredningstiden

vara lika kort, och kompletteringarna lika få, för de ärenden som placerats i kö som för ärenden som har kategoriserats som enkla. Riksrevisionen bedömer därför att Migrationsverkets indelning i enkla och utredningskrävande ärenden får orimligt stora konsekvenser för många sökande och leder till brister i likhetsprincipen.

Granskningen visar också att sökande som stått länge i kö i vissa fall kan få sitt ärende handlagt om de lämnar in en ny begäran om avgörande, överklagar ett tidigare avslag på en begäran om avgörande eller enbart kontaktar Migrationsverket. Det är dock inte tydligt vilken information Migrationsverket ger till dessa sökande, framför allt om hur de bör göra för att få sitt ärende handlagt. Riksrevisionen bedömer att det leder till brister i enhetlighet i sökandes förutsättningar att få sin ansökan prövad.

### **5.1.5 Övervägande risk att uppsatta mål för handläggningstider inte uppnås**

Under hösten 2024 bedömde Migrationsverket att målet på sex månaders handläggningstid skulle kunna nås 2027. Sedan januari 2025, när regeringen gav myndigheten i uppdrag att stärka säkerhetsperspektivet i medborgarskapsprövningen, har Migrationsverket inte längre någon prognos för när målet kan nås. Riksrevisionen bedömer dock att det redan under hösten fanns en betydande risk för att Migrationsverket inte skulle nå sitt mål enligt den dåvarande planen. Om föreslagen lagstiftning införs kan till exempel även det påverka produktiviteten. Att medborgarskapsprövningen utökades till ytterligare en region bidrog till förbättrade möjligheter att omfördela resurser mellan olika ärendeslag. Det tar dock både tid och resurser att växa, ännu mer sedan införandet av tvåmansbeslut. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket saknar en konkret strategi som tar hänsyn till samtliga faktorer som utgör en risk för att målet inte kommer nås.

För att prognoserna ska vara tillförlitliga är det viktigt att Migrationsverket tar hänsyn till samtliga osäkerhetsfaktorer, inklusive det senaste regeringsuppdraget. Även JO har nyligen påpekat att de planer som Migrationsverket har redovisat inte är realistiska. Tidigare har för optimistiska prognoser lett till uteblivna åtgärder. Mot den bakgrunden bedömer Riksrevisionen att det finns en övervägande risk för att det kan dröja innan Migrationsverkets uppsatta mål för handläggningstider nås och att samtliga sökande kan få sina ärenden avgjorda utan onödiga dröjsmål.

### **5.1.6 Verksamheten har inte följts upp i tillräckligt stor utsträckning**

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket inte har följt upp medborgarskapsprövningen i tillräckligt stor utsträckning, vare sig när det gäller handläggningstider eller hur organisatoriska förändringar har påverkat verksamheten. Riksrevisionen bedömer att när kötid och utredningstid inte följs upp separat, finns en risk för att väsentliga brister när det gäller vad handläggningstiderna beror på inte upptäcks. Det kan leda till att fel åtgärder prioriteras. Det är också oklart



hur träffsäkerheten i indelningen mellan enkla och utredningskrävande ärenden följs upp, trots att den får stora konsekvenser för hur länge en sökande får vänta på beslut. När medborgarskapsprövningen 2021 utökades till ytterligare en region med medarbetare utan erfarenhet av ärendeslaget kände Migrationsverket till vissa risker, exempelvis uppkomsten av regional praxis. Migrationsverket behövde därför se till att det fanns en organisation på plats som kunde säkerställa en enhetlig handläggning som kunde leda till korrekta beslut. Nu har flera år passerat och en del problem som uppstod inledningsvis verkar fortfarande kvarstå. Riksrevisionen bedömer att risken för regionala skillnader i bedömningar till viss del kan bero på att Migrationsverket inte har följt upp hur väl utökningen har fallit ut gällande enhetliga prövningar i de båda regionerna. Om Migrationsverket skulle genomföra en sådan uppföljning kan det även finnas anledning att följa upp innehåll i befintliga stöddokument samt följa upp hur tillgängliga dessa dokument är för handläggare. Det kan även finnas skäl att utvärdera om stöddokumentet motsvarar handläggares behov.

Vidare är den övergripande kvalitetsuppföljning som Migrationsverket började genomföra först 2024 inte utformad så att eventuella regionala skillnader kan identifieras. Riksrevisionen kan också konstatera att användbarheten av dessa uppföljningar är begränsad. Det beror på att medarbetare i de olika regionerna till viss del har olika syn på rutiner för handläggningen och hur bedömningar ska dokumenteras. Att de två regionerna i alla delar av medborgarskapsprövningen har samma arbetssätt och rutiner behöver inte ha något egenvärde i sig. Däremot kan det finnas ett mervärde i att Migrationsverket följer upp för- och nackdelar med arbetssätt i olika regioner så att de kan lära av varandra och på så sätt effektivisera verksamheten.

### **5.1.7 Medborgarskapsprövningen kan spela en viktig roll för verksamheten som sist i kedjan av Migrationsverkets ärendeslag**

Riksrevisionen konstaterar att medborgarskapsprövningen kan ha en viktig kunskapsuppbyggande roll i Migrationsverkets verksamhet. Medborgarskap är den allra sista prövningen inom Migrationsverket och utgör dessutom ett oåterkalleligt beslut. Under prövningen kan Migrationsverket upptäcka indikationer på att medborgarskap inte ska beviljas, men också på att personens uppehållstillstånd bör återkallas. Många sökande har tidigare lämnat in ansökningar om uppehållstillstånd till Migrationsverket, ibland i flera olika ärendeslag. Vilka uppgifter som framkommer i dessa ansökningar respektive hur gedigen utredning som Migrationsverket gjort i ett tidigare ärende kan ha betydelse för handläggningen av nästa ansökan. Exempelvis har Riksrevisionen i en tidigare granskning konstaterat att det finns brister i Migrationsverkets arbete med att fastställa asylsökandes identitet. Både utifrån iakttagelser i den granskningen och i den här, bedömer Riksrevisionen att dessa problem i sin tur kan få konsekvenser för Migrationsverkets förutsättningar att bedöma identiteten i medborgarskapsärenden. Medborgarskapsprövningen har därför en viktig roll att samla upp och återföra kunskap till andra ärendeslag om brister de upptäcker i utredningar av tidigare ärenden. Det är viktigt dels för att

utveckla de andra ärendeslagens arbete, dels för att öka förståelsen av hur tidigare utredning kan påverka möjligheten att utreda medborgarskapsansökan.

Granskningen visar att Migrationsverket kan utveckla detta arbete genom att centralt stärka erfarenhetsutbytet mellan medborgarskapsprövningen och andra ärendeslag. Exempelvis genom att se till att det finns tydliga och lättillgängliga kanaler för att föra över erfarenheter om nödvändiga förbättringsåtgärder från medborgarskapsprövningen till andra ärendeslag.

Riksrevisionen kan konstatera att det är av stor vikt att Migrationsverket strävar efter en helhetssyn över hur handläggningen av olika ärendeslag hänger ihop. Prövningen av medborgarskapsärenden har under tidigare år varit nedprioriterad, både inom Migrationsverket och från regeringens sida. Det gäller både utvecklingen av handläggningsrutiner för att säkerställa korrekta beslut och förutsättningar för att korta de långa handläggningstiderna. Långa handläggningstider kan också påverka möjligheten att tidigt upptäcka brister i tidigare ärenden. Regeringen har nyligen gett Migrationsverket i uppdrag att stärka säkerhetsperspektivet i medborgarskapsärenden. Uppdraget motiveras bland annat med allvarliga hot från terrorism, fientliga stater och organiserad brottslighet. Riksrevisionen konstaterar att om Migrationsverkets utredning i medborgarskapsärenden kan bidra till att sådana hot upptäcks och åtgärdas, kan det tala för vikten av att ärendena tas upp till utredning så skyndsamt som möjligt.

## **5.2 Varken Migrationsverket eller regeringen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att hantera de negativa konsekvenserna av begäran om avgörande**

Möjligheten till begäran om avgörande infördes år 2018 för att motverka oskäligt långa dröjsmål i handläggningen av förvaltningsärenden. Flera remissinstanser var kritiska till förslaget och menade att det tvärtom skulle kunna resultera i längre handläggningstider, i synnerhet för ärendeslag som redan hade stora problem med långa handläggningstider. Granskningen visar att så också har blivit fallet för medborgarskapsärenden. Till följd av de långa handläggningstiderna lämnar en majoritet av de som ansökt om medborgarskap in en begäran om avgörande. Konsekvensen har blivit att Migrationsverket främst har handlagt ärenden där sökande har begärt att få sitt ärende avgjort, medan de äldsta ärendena har nedprioriterats. Införandet av möjligheten till begäran om avgörande har därmed stärkt förutsättningarna för många sökande, samtidigt som det har lett till kraftiga fördröjningar för sökande som inte har lämnat en begäran om avgörande.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Migrationsverkets hantering av begäran om avgörande under en period 2019–2021, då myndigheten automatiskt avslog alla begäranden om avgörande och inväntade beslut från domstol för att påbörja utredningen, har skapat inläsningseffekter för flera tusen sökande. Vid slutet av 2023

fanns det cirka 5 000 sökande vars ärenden i princip har nedprioriterats helt på grund av detta. I dagsläget har inte heller Migrationsverket någon plan för när dessa kan få sitt ärende prövat. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets hantering har fått orimligt stora konsekvenser för dessa individer. På så sätt har Migrationsverket förstärkt de negativa konsekvenserna som begäran om avgörande haft för likhetsprincipen i medborgarskapsärenden. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets avsaknad av styrning och samordning av hanteringen av dessa ärenden, i stor utsträckning har bidragit till det ovannämnda problemet.

För två år sedan hemställde Migrationsverket tillsammans med Domstolsverket och förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö om att under en period få ett undantag från enskildas möjlighet att lämna in en begäran om avgörande i medborgarskapsärenden och ärenden om arbetstillstånd. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen, trots kännedom om de konsekvenser införandet av begäran om avgörande fått för enskilda individer, varken har hanterat hemställan eller vidtagit andra tillräckliga åtgärder.

## 5.3 Rekommendationer

### Till regeringen

- Säkerställ att Migrationsverket har rättsliga förutsättningar att ta del av information från andra myndigheter som behövs för att handlägga medborgarskapsärenden effektivt och med hög rättslig kvalitet. Det gäller exempelvis uppgifter från Skatteverket som behövs för bedömningen av hemvist och uppehållsrätt.
- Vidta åtgärder för att hantera negativa konsekvenser av möjligheten till begäran om avgörande i medborgarskapsärenden.

### Till Migrationsverket

- Se över och utveckla myndighetens målstyrning, system för fördelning av ärenden och hantering av ärendebalanser. Detta i syfte att minimera oskäligt långa dröjsmål och säkerställa att det finns en plan för hantering av samtliga medborgarskapsärenden.
- Utveckla fler inbyggda kontrollmekanismer i handläggningssystemet samt utveckla myndighetsgemensamma rutiner och stöd. Detta i syfte att främja enhetliga bedömningar mellan regionerna och säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden.
- Utveckla uppföljningen av medborgarskapsprövningen avseende handläggningstider och rättslig kvalitet, särskilt när det gäller om nuvarande utredningsåtgärder är tillräckliga.
- Stärk erfarenhetsutbytet på central nivå mellan medborgarskapsprövningen och andra ärendeslag.

# Referenslista

## Författningar och domar

Förordning (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem.

Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Förvaltningslag (2017:900).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Medborgarskapsförordning (2001:218).

Migrationsöverdomstolens dom den 18 september 2006 i mål nr UM122-06, "MIG 2006:1".

Migrationsöverdomstolens dom den 19 juni 2019 i mål nr UM10872-18, "MIG 2019:11".

Migrationsöverdomstolens dom den 21 juni 2023 i mål nr UM9269-22, "MIG 2023:8".

Utlänningsnämndens beslut den 28 oktober 1994 i ärende UN 9312-0694.

Utlänningsnämndens beslut den 28 oktober 1994 i ärende UN 9402-0629.

Utlänningslag (2005:716).

## Rapporter med mera

Justitiekanslern, *Klagomål med anledning av Migrationsverkets handläggning av en ansökan om svenskt medborgarskap*, dnr 11423-7-2.1, 8 oktober 2018.

Justitiekanslern, *Kritik mot Migrationsverket för passiv och långsam handläggning*, dnr 2022/4319, 5 mars 2024.

Justitieombudsmannen, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, redogörelse 2021/22, 2021.

Justitieombudsmannen, *Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (medborgarskapsärenden)*, dnr 130-2019 och 554-2019, 2021-01-21.

Justitieombudsmannen, *Granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden*, dnr 6744-2020, 2021-12-10.

Justitieombudsmannen, *Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider*, dnr 578-2022, 614-2022, 879-2022, 903-2022, 1271-2022, 2022-12-13.

Justitieombudsmannen, *Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider*, dnr 8819-2023, 9600-2023, 9899-2023, 10300-2023, 35-2024, 2024-12-19.

Migrationsverket, *Beslut om tillämpning av delegation för enmansbeslut inom medborgarskapsprövningen*, beslut GD/058/2022, 2022-05-30.

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2026–2028*, dnr 1.1.3-2025-107, 2025-02-28.

Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Asylprövningsenhet 1 Göteborg*, 2024-03-01.

Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenhet 1*, 2024-02-29.

Migrationsverket, *Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) vid Medborgarskapsenheterna i Region Syd*, 2024-02-29.

Migrationsverket, *Fördjupat risköverbäggande – medborgarskapsprövningen*, dnr 1.2.1-2019-25092, 2019-07-05.

Migrationsverket, *GD-U-12-2018 gällande hantering av medborgarskapsprövningen*, 2018-08-07.

Migrationsverket, *Hemställan*, dnr 4.3.1.4-2023-5165, 2023-04-03.

Migrationsverket, *Komplettering gällande befintlig hemställan*, dnr 1.1.2-2018-7225, 2020-11-30.

Migrationsverket, *Medborgarskapshandboken*, 2022.

Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande: Karenstid i ärenden om svenskt medborgarskap för en person som varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp*, RS/008/2023, 2023-12-08.

Migrationsverket, *Stöd vid screening av Y3-ärenden på Initialen*, 2024.

Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2020*, dnr 1.1.3-2020-564.

Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2021*, dnr 1.1.3-2021-456.

Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2022*, dnr 1.1.3-2021-23967.

Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2023*, 1.1.3-2023-1031.

Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2024*, 1.1.3-2023-18630.

Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos februari 2024*, dnr 1.1.3-2024-494, 2024-02-05.

Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2024*, dnr 1.1.3-2024-494, 2024-07-26.

Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2024*, dnr 1.1.3-2024-494, 2024-10-21.

Migrationsverket, *Värdeflödesanalys*, september 2023.

Migrationsverket, *Årsredovisning*, för åren 2013–2023.

Migrationsverket, *Åtgärder för att stärka kontrollerna i ärenden gällande medborgarskap*, dnr 1.1.1.1-2024-12437, 2024-09-26.

Riksrevisionen, *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*, RiR 2021:24, 2021.

Riksrevisionen, *Systemet med återkallelser av uppehållstillstånd*, RiR 2023:19, 2023.

Riksrevisionen, *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, RiR 2024:12, 2024.

Sandesjö, H och Björk, K, *Medborgarskapslagen med kommentarer*, 4:e upplagan, Norstedts juridik, 2020.

Statskontoret, *Många öar små – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen*, 2024:14, 2024.

## **Regeringsbeslut**

Regeringsbeslut den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM).

Regeringsbeslut Ju2021/02524, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2022/0340, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2023/02380, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2024/00094 (delvis), Ju2024/01368, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2024/00000, Ju2024/00445, Ju2024/00122 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2025/00019, *Uppdrag att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap*.

## **Utredningar**

SOU 2021:2, *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*.

SOU 2025:1, *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*.

SOU 2025:2, *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter*.

SOU 2024:80, *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll*.

## **Riksdagstryck**

Bet. 2017/18:KU2, *Utgiftsområde 8 Migration*.

Bet. 2019/20:SfU4, *Utgiftsområde 8 Migration*.

Bet. 2022/23:SfU4, *Utgiftsområde 8 Migration*.

Prop. 1994/95:179, *Ändringar i utlänningslagen (1989:529)*.

Prop. 1997/98:178, *Medborgarskap och identitet*, bet. 1998/99:SfU3.

Prop. 1999/00:147, *Lag om svenskt medborgarskap*.

Prop. 2005/06:77, *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*.

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

Prop. 2023/2024:107 *Ändringar i medborgarskapslagen*.

Svar på skriftlig fråga 2023/24:964, *Väntetider för medborgarskapsansökan*.

## Webbsidor

Europeiska kommissionen, "Fri rörlighet för EU-medborgare", [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/working-another-eu-country/free-movement-eu-nationals\\_sv](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/working-another-eu-country/free-movement-eu-nationals_sv), hämtad 2024-12-05.

BupaR docs "Welcome to bupaR docs", <https://bupaverse.github.io/docs/>, hämtad 2025-03-11.

Migrationsverket, "Vad innebär svenskt medborgarskap?", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Vad-innebar-svenskt-medborgarskap.html>, hämtad 2023-09-15.

Migrationsverket, "Migrationsverket svarar: så arbetar vi för att upptäcka säkerhetshot", <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Migrationsverket-svarar/Migrationsverket-svarar/2023-12-13-Migrationsverket-svarar-sa-arbetar-vi-for-att-upptacka-sakerhetshot.html>, hämtad 2025-01-29.

Norstedts Juridik, "Det är oerhört belastande för domstolen" – dröjsmålstalan möter stark kritik, 2020-11-19, <https://www.nj.se/nyheter/det-ar-oerhort-belastande-for-domstolen-drojsmalstalan-moter-stark-kritik>, hämtad 2025-02-03.

Integritetskyddsmyndigheten, "Schengens informationssystem – SIS", <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/dataskydd-pa-eu-niva/eus-informationssystem/schengens-informationssystem/>, hämtad 2025-01-23.

## Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden (RiR 2025:5)

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden. Den övergripande bedömningen är att hanteringen inte är effektiv.

Migrationsverket brister i vissa avseenden med att säkerställa korrekta beslut. Rutinerna är i vissa delar otydliga och det finns brister i både beslutsunderlag och handläggningssystem. Bedömningen av de sökandes identitet och hemvist baseras ibland på osäkra uppgifter. Det beror delvis på att Migrationsverket saknar rättsliga förutsättningar för en effektiv tillgång till uppgifter från Skatteverket. Brist på ett tillräckligt bra stöd i prövningen innebär en risk för att ärenden inte bedöms enhetligt.

Handläggningstiden är i många ärenden oskäligt lång och består till stor del av kötid innan ärendet tilldelas en handläggare. Sökanden som väntat längst har väntat i mer än fyra år. Samtidigt fattar Migrationsverket beslut för de som ansökt under det senaste året. Efter sex månader i kö lämnar en majoritet av de sökande in en så kallad begäran om avgörande. Det har lett till kraftiga fördröjningar för de som inte lämnat in en begäran. Migrationsverkets hantering har också skapat inlåsnings effekter för flera tusen sökanden. För denna grupp saknar myndigheten en plan för när de kommer få sina ärenden handlagda. Migrationsverkets målstyrning skapar incitament att i stället prioritera enklare ärenden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att vidta åtgärder för att hantera negativa konsekvenser av möjligheten till begäran om avgörande i medborgarskapsärenden. Migrationsverket rekommenderas bland annat att vidta åtgärder för att minimera oskäligt långa dröjsmål och att utveckla rutiner och stöd för att främja enhetliga bedömningar och säkerställa korrekta beslut i medborgarskapsärenden.