

GD-stab

Justitiedepartementet

ju.da@regeringskansliet.se

Domstolsverkets yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport I väntan på dom – migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål (RIR 2022:5)

Ert Dnr: Ju 2022/01020

Domstolsverket har beretts tillfälle att lämna synpunkter på slutsatserna och rekommendationerna i Riksrevisionens rapport. Svaret ska också omfatta vilka åtgärder som verket har vidtagit eller avser att vidta med anledning av rekommendationerna. Mot denna bakgrund lämnar Domstolsverket följande yttrande.

Prognosarbete

Nuvarande prognosarbete i samverkan mellan Migrationsverket och Domstolsverket

Tillsammans med Migrationsverket gör Domstolsverket prognoser över avgjorda asylmål fyra gånger per år.¹

Detta går sammanfattningsvis till på så sätt att Migrationsverket gör en prognos för inflödet av mål till migrationsdomstolarna och Domstolsverket gör prognos för utflödet, dvs. hur många mål migrationsdomstolarna beräknas kunna avgöra.

¹ Med asylmål avses här måltyperna

- 6001 Uppehållstillstånd m.m., asylsökande vuxna och familjemedlemmar utan beslut om förvar/uppsikt,
- 6003 Uppehållstillstånd m.m., ensamkommande barn (omyndiga vid registreringen) utan beslut om omedelbar verkställighet och som inte omfattas av Dublinförordningen,
- 6020 Uppehållstillstånd m.m., omedelbar verkställighet med eller utan förvar m.m. (ej Dublinförordningen),
- 6021 Överföring enligt Dublinförordningen med eller utan förvar/uppsikt och
- 6024 Uppehållstillstånd m.m. (ej omedelbar verkställighet, ej Dublinförordningen) med beslut om förvar/uppsikt.

Mer detaljerat innebär detta att Migrationsverket gör inflödesprognoser över överlämnade asylärenden totalt för innevarande år, samt för kommande tre år. Enligt en omräkningsfaktor, även den prognostiserad av Migrationsverket, beräknas sedan inflödet till migrationsdomstolarna.

Med ledning av Migrationsverkets underlag gör Domstolsverket därefter en totalprognos för förväntat antal avgjorda asylmål vid migrations- och migrationsöverdomstolen.

Utöver ovanstående bistår Migrationsverket vid varje prognostillfälle med en prognos per domsområde, det vill säga en prognos per migrationsdomstol. Denna prognos omfattar överlämnade ärenden rörande asyl, statusförklaring, tillstånd, verkställighet och medborgarskap.

Domstolsverket räknar därefter om dessa uppgifter och gör prognoser över inkommande migrationsmål som används internt inom Sveriges Domstolar för resursfördelningen.

Fortsatt utveckling av nuvarande prognosarbete

En ojämn resursfördelning mellan migrationsdomstolarna kan undvikas eller minska genom att utveckla prognosarbetet. Domstolsverket arbetar ständigt med sådan utveckling. Områden som Domstolsverket avser att fokusera på för att utveckla och förbättra prognoserna är för närvarande följande.

- *Ökat fokus på asylmålen förväntade arbetsbelastning*

Dagens prognoser fokuserar på antal mål, medan innehållet i målen och den arbetsbelastning olika typer av asylmål förväntas medföra får mindre fokus.

Genom att följa skillnader i målen, exempelvis mäta tidsåtgång för mål som härrör från olika medborgarskap, vilka aktörer som förekommer i målen och om detta har en mätbar påverkan, förekomst av muntlig förhandling, m. m., kan en större kunskap byggas kring asylmålen förväntade arbetsbelastning. Med detta kan också bättre värderas om migrationsdomstolarnas målstock skiljer sig åt när det gäller resursbehov, och tillmäta denna betydelse vid resursfördelningen.

- *Ökad vikt på uppföljning och avvikelleanalys*

Genom att utveckla uppföljningen av prognoserna, och göra avvikelleanalys som utvärderar varför utfallet avvek från prognosen, kan kunskap byggas som är värdefull för det framtida prognosarbetet.

- *Kunskapsinhämtning*

Domstolsverket ansvarar för att göra prognoser inom en rad områden och för ett stort antal olika målkategorier där migrationsmålen utgör en av många kategorier. Domstolsverket jobbar kontinuerligt med kunskapsinhämtning för att öka den egna kompetensen för prognoser för samtliga målkategorier. På migrationsområdet, och de faktorer som kan påverka in- och utflöde från migrationsdomstolarna, arbetar Domstolsverket i nära samverkan med migrationsdomstolarna och Migrationsverket genom exempelvis studiebesök och informationsutbyte.

Ett par ytterligare faktorer som bedöms påverka det kommande prognosarbetet är följande.

- *Migrationsverkets nya prognosmodell per domsområde/migrationsdomstol*

Migrationsverket har nyligen gjort om sin prognosmodell vad avser prognos per domsområde/migrationsdomstol. Detta arbete bör kunna bidra till ännu bättre prognoser och fortsatt utveckling vid både Migrationsverket och Domstolsverket.

- Beslutshanteringen flyttas mellan Migrationsverkets olika omprövningsenheter

Om ärenden flyttas mellan Migrationsverkets olika omprövningsenheter, kan det få stor påverkan på inflödet till de olika migrationsdomstolarna. I förlängningen kan detta påverka hur snabbt målen handläggs. Det kan också innebära att den resursfördelning som gjorts inför ett år blir ojämn mellan migrationsdomstolarna, vilket är svårt att förändra och justera på kort sikt.

Lagmännen för de fyra migrationsdomstolarna har mot denna bakgrund efterlyst en mer förutsebar och jämnare fördelning av mål mellan domstolarna för att på så sätt bl.a. få stabilare ekonomiska förutsättningar och större möjligheter till enhetliga omloppstider. I januari 2022 tillsattes därför en grupp för att utreda möjligheterna att åstadkomma detta. Gruppen ska särskilt undersöka om det är lämpligt att införa en förändrad forumregel som innebär att migrationsmålen inkommer centralt oavsett var de överklagade besluten fattats och att målen sedan fördelas ut till migrationsdomstolarna med en fördelning som är jämn över tid. Skulle det visa sig att införandet av en sådan forumregel inte är aktuell, förutsätts gruppen utreda även andra möjliga lösningar.

Avslutande synpunkt om prognoser

Vad gäller prognoser ska avslutningsvis tilläggas att arbetet med att uppskatta antalet kommande mål till landets domstolar är svårt och komplext. Detta gäller särskilt prognoser över asylmål och andra migrationsmål som kan påverkas av en rad parametrar, både kända och okända. Större geopolitiska förändringar så som krig, mellanstatliga eller nationella konflikter och naturkatastrofer kan snabbt ge stort avtryck på Migrationsverket och migrationsdomstolarnas in- och utflöde. Många gånger är de påverkande faktorerna omöjliga att förutsäga.

Kontorsplatser och förhandlingssalar

I huvudsak gör Domstolsverket samma bedömning som Riksrevisionen redovisat avseende lokalsituationen. Ett tillägg är dock att Domstolsverket har kunnat matcha lokalbehovet gällande kontorsplatser, eftersom de är förhållandevis okomplicerade lokaler som går att hyra in under toppar i verksamheten.

När det gäller ett ökat antal förhandlingssalar är det en väsentligt mer komplicerad process och inget man normalt sett kan tillföra genom snabba förhyrningar. Mycket höga krav ställs på förhandlingssalarnas utformning och tekniska innehåll. Att öka antalet förhandlingssalar kräver en utredningsprocess med långa ledtider, och i särskilt berört fall även arbete med att få bygglov beviljat.

Nya permanenta arbetsplatser och förhandlingssalar står klara till Förvaltningsrätten i Göteborg under 2024 efter en process som pågått sedan 2018.

Förstärkningsstyrkan

I Riksrevisionens rapport lämnas en rekommendation till Domstolsverket kring fördelning av Förstärkningsstyrkans resurser, och det konstateras att Förvaltningsrätten i Malmö fått förhållandevis lite stöd av styrkan.

Stödet från Förstärkningsstyrkan är efterfrågandestyrt. Beslut om insatser bygger på initiativ från domstolarna själva och deras bedömning av behovet av förstärkning. Beträffande Förvaltningsrätten i Malmö har indirekt stöd getts genom att en förstärkningsdomare anlitas av en tingsrätt i Skåne som i sin tur skickat en domare med god erfarenhet av migrationsmål som förstärkning till Förvaltningsrätten i Malmö.

I övrigt bedömde förvaltningsrätten att det fanns ett större behov av att lägga resurser på personalkategorin föredragande som bereder mål och lämnar förslag på dom. Vid tiden fanns dock inte denna personalkategori representerad i Förstärkningsstyrkan. Sedan dess har Förstärkningsstyrkan utökats med fler anställa i olika personalkategorier, och för närvarande förstärker bland annat tre föredragande den dömande verksamheten vid Förvaltningsrätten i Göteborg.

Förvaltningsdomstolarnas möjlighet att överlämna förvaltningsmål till annan förvaltningsdomstol

För att underlätta handläggningen av asylmål vid migrationsdomstolarna beslutade regeringen om en tillfällig lag som från den 1 januari 2017 gav förvaltningsdomstolar som också är migrationsdomstolar möjlighet att överlämna både förvaltnings- och migrationsmål till andra förvaltningsrätter (SFS 2016:1138). Denna tillfälliga lag ändrades till att endast omfatta migrationsmål från den 1 januari 2020 (SFS 2016:1139).

En av Domstolsverket särskilt tillsatt arbetsgrupp ser för närvarande över frågor om effektivt resursutnyttjande och arbetssätt både för allmän domstol och förvaltningsdomstol. En fråga som diskuteras i arbetsgruppen är om det bör införas en möjlighet för alla förvaltningsdomstolar, det vill säga både förvaltningsrätt och kammarrätt, att överlämna mål mellan domstolarna på samma sätt som migrationsdomstolar kan göra med migrationsmål. Eftersom förvaltnings- och migrationsdomstolarnas respektive verksamhet är organisatoriskt sammanflätade, bör en sådan möjlighet kunna bidra positivt och förbättra förutsättningarna för en mer effektiv målhantering för såväl förvaltnings- som migrationsdomstolarna. Domstolsverket avser att återkomma i frågan till regeringen när arbetsgruppen utrett frågan färdigt med ett förslag om genomförande.

Migrationsdomstolarnas behov av långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar

I Riksrevisionens rapport lämnas en rekommendation till regeringen att säkerställa att migrationsdomstolarnas förutsättningar för långsiktig kompetensförsörjning står i samspel med regeringens verksamhetsmål.

Domstolsverket kan bara understryka hur viktigt det är med långsiktigt fastställda förutsättningar. För att det ska bli möjligt att nå verksamhetsmålen förutsätts en flerårig anslagstilldelning på en rimlig nivå. Ettåriga satsningar gör det svårt för migrationsdomstolarna att planera och rekrytera personal. Ledtiderna är långa både vid ökning och minskning av domstolsorganisationerna, och tillfälliga resursförstärkningar kan därför inte fullt ut nyttjas på ett effektivt sätt.

Som nämnts ovan kan en ökning av antalet inkommande mål förändras kraftigt och snabbt. De ekonomiska planeringsramarna bör därför vara tilltagna på ett sätt som gör det möjligt för domstolarna att förändra personalresurserna för att kunna klara av att hantera måinflödet.

Generaldirektören Thomas Rolén har beslutat i detta ärende. Juristen Örjan Hägglund har varit föredragande. Rättschefen Charlotte Driving och kontrollern Åsa Saltin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Thomas Rolén