

Redovisning av regeringsuppdraget ”Effektiviserad handläggning av asylmål”

Dnr Ju2016/08224/DOM

Innehåll

1	Inledning.....	3
1.1	Uppdraget.....	3
1.2	Innehållet i redovisningen	3
2	Domstolsverkets genomförande av uppdraget	3
2.1	Ansvarsfördelning.....	4
2.2	Domstolsverkets arbete tillsammans med migrationsdomstolarna	4
2.3	Domstolsverkets samverkan med Migrationsverket.....	5
2.4	Erfarenhetsutbyte	5
3	Migrationsmålens särart - gemensam kommentar från domstolarna	6
4	Domstolarnas redovisning av uppdraget - Domstolsverkets sammanfattning och kommentarer	6
4.1	Inledning	6
4.2	Viktiga faktorer som påverkar handläggningen	7
5	Goda exempel från domstolarna	9
6	Plan för utveckling av Domstolsverkets arbete för att stödja domstolarnas effektiviseringsarbete	11
6.1	Inledning	11
6.2	Personalsituationen	11
6.3	Lokaler och teknik.....	12
6.4	Digitalisering	12
6.5	Erfarenhetsutbyten.....	13
6.6	Extern hemsida	13
6.7	Faktorer som påverkas av externa aktörer	14
7	Författningsändringar	15
7.1	Begäran om översyn av vissa förvarsbestämmelser	16
7.2	Uppslag till författningsändringar	16
8	Avslutande tankar.....	17

Bilagor

Bilaga 1	Migrationsöverdomstolens redovisning
Bilaga 2	Migrationsdomstolens i Stockholm redovisning
Bilaga 3	Migrationsdomstolens i Göteborg redovisning
Bilaga 4	Migrationsdomstolens i Malmö redovisning
Bilaga 5	Migrationsdomstolens i Luleå redovisning

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Till följd av det stora antalet asylsökande som har kommit till Sverige under senare tid står Migrationsverket och migrationsdomstolarna inför fortsatt stora utmaningar. Med migrationsdomstolar avses i detta dokument de fyra migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Migrationsdomstolarna har under 2016 tillsammans med Domstolverket ägnat tid åt att planera och förbereda sig för den förväntade målökningen i det bildade Migrationsprojektet. Projektet skulle skapa förutsättningar för migrationsdomstolarna att med bibehållen kvalitet och handläggningstid hantera måltillströmningen. Domstolarna har ökat sin bemanning genom nyrekrytering, genom inlån från andra domstolar och genom att domare i förstärkningsstyrkan stödjer migrationsdomstolarna. Stora utbildningsinsatser har genomförts och en möjlighet har införts för migrationsdomstolarna att lämna över mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål. Kraven är stora på att handläggningstiderna ska vara så korta som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Regeringen har i november 2016 uppdragit åt migrationsdomstolarna och Domstolsverket tillsammans att se hur handläggning av överklagade asylbeslut kan skyndas på genom att effektivisera handläggningen med bibehållande av en hög rättssäkerhet.

I uppdraget har ingått att kartlägga handläggningen av asylmål vid de olika migrationsdomstolarna, att identifiera och analysera faktorer som påverkar handläggningstiderna (och därmed kostnaderna), att beskriva goda exempel på hur handläggningstiderna kan förkortas utifrån det effektiviseringsarbete som pågår och lämna förslag på åtgärder som behöver vidtas för att effektivisera handläggningen av asylmål. I uppdraget har också ingått att, om det antas vara till fördel för uppdraget, samverka med Migrationsverket.

1.2 Innehållet i redovisningen

Redovisningen är disponerad på följande sätt. Efter en kort inledning följer Domstolsverkets sammanfattning av domstolarnas redovisningar med kommentarer och en plan för Domstolsverkets fortsatta arbete. Därefter följer domstolarnas egen redovisning av det arbete som de har bedrivit vid respektive domstol, bilagorna 1-5.

2 Domstolsverkets genomförande av uppdraget

Uppdraget har för Domstolsverkets räkning utförts inom Enheten för verksamhetsutveckling, Avdelningen för domstolsutveckling.

Uppdragsledare har varit Gunilla Åberg Ekstedt, Enheten för verksamhetsutveckling som tillsammans med Christina Hedlund, Enheten för verksamhetsutveckling har genomfört uppdraget.

2.1 Ansvarsfördelning

Regeringen gav uppdraget till migrationsdomstolarna och Domstolsverket gemensamt. Mot den bakgrunden träffades en överenskommelse om ansvarsfördelning mellan Domstolsverket och migrationsdomstolarna enligt punkterna nedan.

- Migrationsdomstolarna genomför uppdraget vid respektive domstol enligt egna intentioner
- Domstolsverket stödjer domstolarna enligt respektive domstols önskemål
- Domstolsverkets roll är att koordinera och samordna arbetet samt kartlägga möjligheter till ökad digitalisering i asylprocessen
- Domstolsverket tar fram en plan för hur Domstolsverkets arbete ska utvecklas för att stödja domstolarna i ett fortsatt effektiviseringsarbete
- Domstolsverket samordnar kontakten med Migrationsverket på central nivå
- Domstolarna ansvarar för sina lokala kontakter med Migrationsverket
- Domstolsverket ansvarar för avstämningarna med Justitiedepartementet

När uppdraget gavs utsåg domstolarna kontaktpersoner för Domstolsverket. Kontaktpersonerna har tillsammans med ansvariga verksamhetsutvecklare från Domstolsverket bildat en grupp, ”asylgruppen”, som har haft avstämningsmöten varannan måndagmorgon. På så vis har samtliga kunnat följa utvecklingen hos respektive domstol och diskutera gemensamma frågeställningar.

Vidare bestämdes i ett tidigt skede att ett erfarenhetsutbyte mellan migrationsdomstolarna skulle arrangeras av Domstolsverket.

2.2 Domstolsverkets arbete tillsammans med migrationsdomstolarna

Domstolsverket har haft ett nära samarbete med tre av migrationsdomstolarna. De båda andra migrationsdomstolarna har genomfört arbete med egna resurser inom domstolarna.

Vid migrationsdomstolen i Luleå har Domstolsverket på uppdrag av lagmannen genomfört en utvärdering av den nya organisation som införts för att mer effektivt möta den väntade ökningen av migrationsmål. Utvärderingen gjordes genom intervjuer i grupp med samtliga medarbetare inom den dömande verksamheten. En representant för Migrationsverkets förvaltningsprocessenhet i Luleå intervjuades också. Den allmänna bedömningen är att den nya organisationen fungerar mycket väl.

Vid migrationsdomstolen i Stockholm har Domstolsverket aktivt deltagit i arbetet med kartläggning av asylprocessen vid en avdelning. Arbetet bedrivs i hög utsträckning mycket effektivt men vissa förbättringsområden kunde identifieras.

Vid migrationsdomstolen i Malmö har Domstolsverket aktivt följt domstolens eget arbete med kartläggning av asylprocessen vid en avdelning. Några förbättringsområden har identifierats.

För närmare beskrivning av respektive kartläggning och utvärdering se domstolarnas egna redovisningar.

2.3 Domstolsverkets samverkan med Migrationsverket

Migrationsverket och Domstolsverket har haft samverkan i sina respektive uppdrag bl.a. genom video- och telefonmöten. Dessutom har Domstolsverket deltagit vid ett "förbättringslab" hos Migrationsverket och Migrationsverket i sin tur deltog under en del av erfarenhetsutbytet hos Domstolsverket. Dessa tillfällen har inneburit möjligheter att identifiera gemensamma problem och att diskutera förbättringsområden inom respektive verksamhet.

Domstolarnas och Migrationsverkets regelbundna möten på regional nivå har pågått som vanligt under perioden.

2.4 Erfarenhetsutbyte

Syftet med det erfarenhetsutbyte som arrangerades av Domstolsverket den 2 mars och där samtliga migrationsdomstolar deltog, var att identifiera gemensamma effektiviseringsåtgärder, vilka åtgärder migrationsdomstolarna anser nödvändiga men inte själva råder över samt byta erfarenheter och dela goda exempel.

Vid erfarenhetsutbytet deltog 23 medarbetare från migrationsdomstolarna representerande samtliga personalkategorier. Dessutom deltog tre av Migrationsverkets medarbetare, som är engagerade i Migrationsverkets hantering av uppdraget, del av dagen.

Inför erfarenhetsutbytet fick migrationsdomstolarna förbereda kortfattade svar på några frågor som ett underlag för diskussionerna. Frågorna gällde effektiviseringsåtgärder på kort och lång sikt, goda exempel, åtgärder som domstolarna inte råder över samt vad Domstolsverket kan utveckla för att ge ett bra stöd.

Mycket tid lades enligt önskemål från deltagarna på att utbyta erfarenheter med inriktning mot goda exempel. Åtgärder för att öka effektiviteten på kort respektive lång sikt diskuterades och ett antal gemensamma åtgärder identifierades. Vissa av de hinder som förekommer har migrationsdomstolarna själva svårt att råda över. Bland de viktigaste är den emellanåt bristfälliga kvaliteten i grundbesluten från Migrationsverket och de offentliga biträdenas och ombudens ramöverklaganden. Dessa båda faktorer leder till att anstånd söks och beviljas samt att behovet av kommunikering ökar. Under Migrationsverkets närvaro skedde ett utbyte av synpunkter vilket ledde till en ökad förståelse från båda sidor för hur förbättring kan ske.

Vid slutet av dagen konstaterades att det är både inspirerande och nyttigt för domstolarna att träffas och byta erfarenheter.

3 Migrationsmålens särart - gemensam kommentar från domstolarna

Vid överväganden som rör hanteringen av asylmålen är det viktigt att ha viss bakgrundsinformation med sig kring måltypen som sådan och dess betydelse för migrationsdomstolarnas arbete.

En grundläggande skillnad i domstolsprocessen är att förvaltningsrätten i dessa mål, till skillnad mot vad som gäller för övriga mål i förvaltningsrätt, nära nog i samtliga fall är slutinstans. Migrationsöverdomstolen är prejudikatinstans och beviljar prövningstillstånd i ett begränsat antal mål varje år. Detta förhållande påverkar i olika omfattning målhanteringen och ställer särskilda krav på verksamheten.

Måltypen präglas även av en ständigt föränderlig nationell lagstiftning, delvis politiskt betingad och därmed emellanåt svårförutsägbar. Området är också i mångt och mycket helt beroende av de internationella regelverken och de förändringar som ständigt sker i dessa. Dessa faktorer ställer mycket höga krav på såväl kompetens som kontinuitet hos dem som arbetar med måltypen. Det medför också att det finns ett stort behov av kontinuerlig kompetensutveckling på området. Utöver det förhållandet att regelverket ständigt förändras sker också ständiga förändringar i omvärlden, vilket ställer helt andra krav på omvärldsbevakning på migrationsområdet än på andra rättsområden. Samtliga dessa faktorer påverkar i olika utsträckning de ständiga vägval som får göras på migrationsdomstolarna i deras hantering av asylmålen.

4 Domstolarnas redovisning av uppdraget - Domstolsverkets sammanfattning och kommentarer

4.1 Inledning

Inom ramen för Migrationsprojektet har migrationsdomstolarna och Domstolsverket sedan våren 2016 tillsammans arbetat för att planera och förbereda sig för den förväntade målökningen. Migrationsdomstolarna har nu en tung arbetsbörda och en utmaning är att klara av den stora måltillströmningen med stor andel nyrekryterad personal som behöver introduceras i arbetet. Måltillströmningen ställer stora krav på administrativt nytänkande, kreativitet och flexibilitet för att hålla omloppstiderna så korta som möjligt utan att ge avkall på kraven på rätts-säkerhet och kvalitet. Situationen kräver stora insatser av såväl chefer som medarbetare och domstolarna har också lyft fram behovet av insatser som skapar och behåller en god arbetsmiljö i en stressad situation.

Det är inte enbart den dömande delen av domstolarnas verksamhet som påverkas av den ökade måltillströmningen utan den påverkar också domstolarnas ledning och administration och därmed domstolarnas hela verksamhet. Samarbete, helhetssyn och gemensamt ansvarstagande är grundläggande förutsättningar för att domstolarna ska kunna hantera situationen på ett framgångsrikt sätt.

Under arbetet har domstolarna delat med sig av goda exempel från sin egen verksamhet vilket varit mycket uppskattat. Det är dock viktigt att komma ihåg att migrationsdomstolarna har olika förutsättningar som kan bero på storlek, mål-

sammansättning, organisation och arbetsformer, resurser, kultur m.m. Det som är ett effektivt och genomförbart hos den ena domstolen behöver inte vara det hos en annan. Det viktiga är att varje domstol hittar det arbetssätt och tar till sig de idéer som fungerar bäst vid den domstolen.

Migrationsöverdomstolen är beroende av underinstansernas handläggning. Om denna har brister av ett allvarligare slag utgör detta ett hinder för effektiv handläggning eftersom målet då kan behöva återförvisas. Skälen för detta kan bl.a. vara att muntlig förhandling inte har hållits trots att detta borde ha skett eller att målet felaktigt avgjorts av ensamdomare.

Måltillströmningen sätter också fokus på Domstolsverkets roll när det gäller att stödja domstolarna i användningen och utnyttjandet av befintliga verksamhetsstöd, men även när det gäller utvecklingen av effektiva verksamhetsstöd som möjliggör en ökad digitalisering. En annan viktig fråga för Domstolsverket är att säkerställa kompetensförsörjningen genom utveckling av möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal. Domstolsverket behöver också stödja domstolarna aktivt i andra frågor t.ex. när det gäller lokaler och teknik.

4.2 Viktiga faktorer som påverkar handläggningen

Domstolarna har i sina redovisningar av uppdraget redogjort för hur de kartlagt och analyserat de faktorer som påverkar handläggningstiderna. De har dels visat på omständigheter som utgör hinder för att effektivisera verksamheten och dels på möjligheter de ser för att effektivisera processen. I vissa delar äger domstolarna själva möjligheten att påverka processen medan de när det gäller andra delar är beroende av andra aktörer. Beträffande vissa av de utvecklingsbehov som lyfts fram är domstolarna beroende av att Domstolsverket agerar.

Redovisningarna ger en heltäckande bild dels av domstolarnas insatser hittills för att hantera asylmålen så effektivt som möjligt och dels av domstolarnas planerade insatser.

Domstolarna redovisar ett stort antal olika åtgärder som vidtagits för att minska hindren i processen och för att hitta effektiva arbetssätt. Dessa åtgärder tillsammans har bidragit till att handläggningstiderna vid ett par domstolar har kunnat hållas på samma nivå som tidigare och vid andra domstolar inte ökat så som kunde befarats. Förvaltningsrätten i Stockholm har genom att tidigt hantera de mindre komplexa målen enligt särskilda rutiner kunnat sänka omloppstiderna i dessa mål.

Domstolarnas planering har sett olika ut och viss rekrytering av personal pågår fortfarande. Migrationsdomstolarna har sedan ett år tillbaka rekryterat ett mycket stort antal nya medarbetare. Det tar tid innan de nya medarbetarna är i full produktion varför effekterna av de ökade personalresurserna dröjer. Det finns en stor medvetenhet hos domstolarna om vikten av att ständigt försöka hitta former för effektivare arbetssätt och en stor vilja att dela med sig av sina goda idéer.

Samstämmigheten mellan domstolarna är stor när det gäller faktorer som påverkar möjligheterna till en effektiv handläggning av asylmålen. Vi vill här lyfta fram några av de faktorer som vi har uppfattat att domstolarna anser har störst betydelse.

4.2.1 Organisation och arbetsformer

Domstolarna har organiserat sig på olika sätt. Vid de större domstolarna kan även avdelningarna inom domstolen se olika ut. Domstolarna framhåller att det viktigaste med organisation och arbetsformer är att de är flexibla och hela tiden kan anpassas till det behov som verksamheten har. Vissa domstolar har för en viss bestämd tid inrättat speciella enheter för att handlägga och döma vissa typer av migrationsmål eller för att ha huvudansvar för beredningen av nya mål.

4.2.2 Processledning

Domstolarna eftersträvar att under hela processen aktivt driva målet mot ett avgörande och domstolarna lyfter fram vikten av en tydlig processledning redan från det att överklagandet kommer in till domstolen. En aktiv processledning innebär bl.a. att domstolen har utpekat ansvar och tydliga rutiner för uppföljning och för åtgärder som ska vidtas om processen stannar upp.

4.2.3 Inledande granskning

I en mycket ansträngd arbetssituation kan kvaliteten i den inledande granskningen vara avgörande för den fortsatta processen. Domstolarna är därför beroende av att ha kompetent personal i denna del av beredningen då de inledande bedömningarna också har stor påverkan på handläggningstiden.

Flera domstolar pekar på möjligheten att vid den inledande granskningen skilja ut mål av enklare beskaffenhet för att beredas och dömas av i en särskild enhet/grupp vilket bidrar till en effektiv process.

4.2.4 Muntlig förhandling

Betydelsen av att domstolen tidigt och efter noggranna överväganden tar ställning till yrkande om muntlig förhandling har lyfts fram. Det är då viktigt att det finns en domare som deltar i ställningstagandet. Vid utsättning av den muntliga förhandlingen påverkas domstolarna idag dels av bristen på tolkar och dels av ombudens och de offentliga biträdenas arbetssituation vilket är förhållanden domstolarna inte råder över.

Att aktivt förbereda och processleda en muntlig förhandling genom att planera tiden och att precisera de frågeställningar som ska belysas ger effektivare förhandlingar och ett bättre underlag för domskrivning.

4.2.5 Ramöverklaganden

Samtliga domstolar anser att det är ett problem med ramöverklaganden som uppges utgöra 50-80 % av det totala antalet överklaganden. Domstolen måste då ge ombuden och de offentliga biträdena möjligheten att komplettera vilket förlänger processen vid domstolen.

4.2.6 Anstånd

Den ansträngda arbetssituationen hos Migrationsverket och för ombud och offentliga biträden innebär att dessa mycket frekvent begär anstånd med att besvara ett yttrande eller komma in med en komplettering. Det är dessutom vanligt att domstolen får påminna när svar inte kommer in. Domstolarna är överens om att man behöver vara mera restriktiv när det gäller anstånd, både hur ofta man beviljar det och hur lång anståndstid som medges. En restriktivare hållning till anstånd ger kortare handläggningstider.

4.2.7 Kommunikering

Domstolarna gör delvis olika bedömningar av när kommunikering behöver ske. Alla domstolar är överens om att det inte ska ske någon slentrianmässig kommunikering. Riktade förelägganden kan effektivisera handläggningen liksom möjligheten att göra svarstiderna kortare.

Domstolarna har till Migrationsverket lyft fram att kvaliteten i grundbesluten har försämrats vilket gör att migrationsdomstolarna ibland måste kommunicera överklagandet med Migrationsverket för att få ett ställningstagande utrett.

4.2.8 Klart för avgörande

Domstolarna har lyft problemet att asylmålen inte blir avgjorda så snart som de är klara för avgörande, d.v.s. när utredningen i målen är klar. Detta beror ofta på domstolarnas organisation inte är tillräckligt flexibel vilket medför att det saknas tillräckliga resurser för uppsättande och dömmande. Det innebär att det uppkommer väntetider. Med tillräckliga resurser på plats vid varje tillfälle skulle omloppstiderna kunna minskas avsevärt. Domstolarna utnyttjar möjligheten till övertidsarbete och olika koncentrerade avarbetningsinsatser för att göra processen snabbare.

Att även ha ett system för utdelning av mål för uppsättning där möjligheter att sammanföra mål som har liknande problematik tas tillvara höjer effektiviteten.

4.2.9 Uppföljning

Domstolarna har också lyft fram behovet av regelbundna avstämningar, ”bevakning av bevakningar” m.m. Det som vi sett som en framgångsfaktor för ett effektivt arbetssätt, och som också är möjligt att arbeta med vid alla migrationsdomstolar, är strukturerad uppföljning. En domstol som har arbetsformer som innebär att man vid varje tillfälle har kontroll på var målen finns och hur arbetsbelastningen ser ut för respektive medarbetare har större möjligheter att få en effektiv process.

5 Goda exempel från domstolarna

Domstolarna har i sina redovisningar lyft fram många goda exempel från sina respektive verksamheter vilka också diskuterades vid erfarenhetsutbytet. Vi vill här uppmärksamma några olika exempel som tillsammans ger en bild av vad domstolarna genomför för en mer effektiv handläggning av asylmål.

Förvaltningsrätten i Luleå skapade under hösten 2016 en beredningsenhet som ansvarar för att bereda merparten av förvaltningsrättens mål, såväl allmänna mål som migrationsmål. Vid enheten arbetar två domare och sex erfarna föredragande. Enhetens domare avgör också de mål som anses klara för avgörande utan kommunikering och som är mindre komplicerade. Domarna bedömer om målen ska kommuniceras och tar ställning till yrkanden om muntlig förhandling och till översättning av dokument. Åtgärderna dokumenteras på ett försättsblad som följer målet. Här anges också om det uppmärksammas oklarheter i målet eller om det saknas underlag. Försättsbladet ska ses som en introduktion till målet för den som ska fortsätta handläggningen eller sätta upp domsförslaget. Enheten fördelar mål som är klara för uppsättning till föredragande och notarier

och använder då möjligheten att sammanföra mål av liknande karaktär. För beskrivning av de effekter som kunnat påvisas se domstolens redovisning.

Förvaltningsrätterna i Göteborg, Malmö och Stockholm har alla inrättat tillfälliga organisatoriska enheter för att hantera måltillströmningen. Vissa enheter arbetar endast med mindre komplicerade mål och andra kan ha en annan typ av specialisering. Enheterna arbetar uteslutande med migrationsmål och inrättandet har varit en framgångsfaktor för att hålla handläggningstiderna nere.

Förvaltningsrätterna i Göteborg och Malmö har också lyft fram inrättandet av en funktion som tolksamordnare som bidrar till en smidig hantering av tolkfrågorna

Förvaltningsrätten i Göteborg har inrättat en samordningsgrupp i syfte att effektivisera och i relevanta delar likforma beredningen av migrationsmål mellan avdelningarna.

Det har också påbörjats ett arbete för att inrätta en särskild kansligrupp för att samordna utsättandet av muntliga förhandlingar för att effektivt kunna utnyttja förhandlingssalar, tolkar och nämndemän. Samordningen leder också till att utsättningen av muntliga förhandlingar sker med turordning ur ett helhetsperspektiv.

För att effektivisera och utveckla domarnas processledning vid muntliga förhandlingar har domstolen genomfört workshop och tagit fram en PM med rutiner som domarna är eniga om.

Förvaltningsrätten i Stockholm har genomfört projekt och insatser av olika slag på samtliga avdelningar inom storavdelning 1 för att möjliggöra ett effektivt resursanvändande och samtidigt tillgodose avdelningarnas olika behov. På så sätt kommer personalens kompetens att användas på ett ändamålsenligt sätt. Att arbeta i olika former av projekt avlastar den övriga verksamheten

Domstolen har goda erfarenheter av att arbeta i olika former av projekt. Detta för att kunna avlasta den övriga verksamheten och samtidigt kunna fokusera arbetet på olika sätt. Att arbeta i projekt med vissa mål där sakfrågorna i målen liknar varandra och bedömningarna avser samma typ av förhållanden medför ökad effektivitet.

Kammarrätten i Stockholm har arbetat med att ta fram väl fungerande, dokumenterade och enhetliga rutiner. Dessa uppdateras kontinuerligt och bidrar till att målen snabbt och säkert blir klara för avgörande. Domstolen framhåller också sin struktur för samverkan på olika nivåer och i olika former när det gäller migrationsmålen.

Migrationsdomstolarna har gemensamma migrationssidor på intranätet i syfte att underlätta för alla vid migrationsdomstolarna att snabbt och enkelt hitta relevant information.

6 Plan för utveckling av Domstolsverkets arbete för att stödja domstolarnas effektiviseringsarbete

6.1 Inledning

Domstolarna har under arbetet lyft fram problemområden vilka de inte själva kan påverka. Vissa av dessa områden är områden som Domstolsverket arbetar med och har ett ansvar för att agera inom.

I denna plan redogör vi för läget i olika insatser och utvecklingsprojekt som pågår eller ska påbörjas vid Domstolsverket.

6.2 Personalsituationen

Domstolarna har framfört att resurser i form av tillräcklig bemanning vid varje tillfälle på olika funktioner är avgörande för att verksamhetsmålen ska kunna uppnås. Samtliga domstolar har ägnat och ägnar mycket tid åt rekrytering och introduktion.

Domstolsverket har påbörjat ett arbete för att säkra den framtida kompetensförsörjningen inom Sveriges Domstolar. Arbetet sker inom uppdraget ”Kompetensförsörjning inom Sveriges Domstolar”. Arbetet bedrivs i enlighet med kompetensförsörjningsmodellen ARUBA (Attrahera, Rekrytera, Utveckla, Behålla, Avveckla) och det långsiktiga målet är att alla verksamheter inom Sveriges Domstolar ska klara nuvarande och framtida uppdrag. På kortare sikt – tre till fem år – är målet att Sveriges Domstolar ska ha tillräckligt många kvalificerade sökanden till samtliga chefs- och domaranställningar samt att tillsvidareanställda medarbetare inom kategorierna föredragande/beredningsjurist och domstolshandläggare stannar minst tre respektive fem år på samma domstol.

Arbetet har inletts med en kartläggning och analys av dels befintliga insatser, dels olika föreslagna åtgärder avseende kompetensförsörjningen. Uppdraget omfattar alla domstolsslag och alla personalkategorier. På grund av det arbete som pågår i Domarrekruteringsutredningen har Domstolsverket i viss mån avgränsat sitt arbete i förhållande till domarkategorin.

Den närmaste tiden kommer arbetet med kompetensförsörjningsfrågor på Domstolsverket att koncentreras till frågor kring arbetsgivarvarumärket, rekrytering av fiskaler, föredragande och domstolshandläggare, framtagande av en medarbetarpolicy, ett särskilt inrättat forum för HR-frågor, fortsatt utveckling av chefspolicy, en avgångsenkät för vissa personalkategorier och avslutningssamtal för domstolschefer.

Slutdatum: 11 maj 2018

Förväntad effekt: Rätt resurs på rätt ställe vid rätt tidpunkt

Påverkan på handläggningstider: Markant förbättring

6.3 Lokaler och teknik

I samband med att migrationsdomstolarna har rekryterat många fler medarbetare har lokalerna blivit en trång sektor.

Lokalfrågan är komplex och det är ofta svårt att få tag på ändamålsenliga lokaler i centralt läge nära eller i anslutning till berörd domstol. Upphandling och avtalshantering kräver en korrekt hantering vilket tar sin tid. Det är svårt att med befintliga personalresurser hinna med det merarbete som det innebär att snabbt införskaffa och iordningställa nya lokaler. Det är också viktigt att förbereda för att även snabbt och kostnadseffektivt kunna minska lokalytan när en förväntad minskning av antalet migrationsmål slår igenom med motsvarande minskat behov av personal och lokalyta.

6.4 Digitalisering

Under arbetet med uppdraget har frågan om digitaliseringens möjligheter till ökad effektivitet diskuterats vid flera tillfällen och domstolarna har lyft fram frågan.

Som Domstolsverket redan har varit inne på har domstolarna bland annat pekat på behov av att ha ökad kontroll på bevakningar i mål. Detta visar på behovet av att för domstolarna tydligare beskriva de funktioner som redan finns i verksamhetsstödet Vera, t.ex. bevakningsfunktioner och andra möjligheter att följa målen på domstolen. Domstolsverket avser att vidta åtgärder för att ytterligare stödja migrationsdomstolarna i användningen av Vera i syfte att verksamhetsstödet ska användas på ett än mer effektivt sätt.

En ökad digitalisering av migrationsmålshanteringen på kort sikt innebär utnyttjande av befintlig teknik och verksamhetsstöd. Domstolsverket bedriver redan ett digitaliseringsarbete som syftar till att så långt som möjligt effektivisera befintliga, pappersbaserade arbetsflöden i domstolarna. Detta innefattar bl.a. möjlighet att hålla en e-akt och möjlighet för ett elektroniskt bevarande i ett e-arkiv. I praktiken innebär detta oftast en hantering av PDF-filer med målsättningen att det ska finnas effektivare stöd för att hantera digitala handlingar inom hela målhanteringsprocessen. Arbetet omfattar att identifiera hinder för en effektiv hantering och att åtgärda dessa hinder. Det kan handla om åtgärder för att utveckla förbättrade rutiner och arbetssätt, förbättrade tekniska förutsättningar i Vera men också att skapa de rättsliga och arkivrättsliga förutsättningarna för den önskade hanteringen. En annan viktig förutsättning är samverkan med andra myndigheter vars information domstolarna är beroende av för sin hantering. Detta pågående arbete kommer att främja arbetet även i migrationsdomstolarna.

Frågan om migrationsdomstolarna skulle kunna få tillgång till Migrationsverkets dossier på digital väg är mycket aktuell i och med att det inom Migrationsverket pågår ett utvecklingsarbete med att digitalisera asylansökningsprocessen, ADISA. Vid årsskiftet räknar Migrationsverket med att helt ha övergått till ADISA.

En digital hantering hos Migrationsverket ger möjligheter för migrationsdomstolarna. Domstolsverket avser att följa detta arbete inom ramen för den samverkan med andra myndigheter som redan sker. Utvecklingstakten avseende utbyten av PDF-dokument med fler myndigheter måste dock hos Domstolsverket hanteras och prioriteras i förhållande till andra utvecklingsbehov.

6.5 Erfarenhetsutbyten

Domstolsverket vet sedan tidigare att erfarenhetsutbyten mellan domstolar är en av domstolarna uppskattad form av verksamhetsutveckling. Det bekräftades även vid det erfarenhetsutbyte som ägde rum inom ramen för regeringsuppdraget. Där framfördes önskemål från domstolarna om både uppföljning av det nyss genomförda och flera möjligheter i framtiden. Med Domstolsverkets modell för erfarenhetsutbyte som grund kan formen anpassas till ämne och tid som går att disponera i det enskilda sammanhanget.

Arbetet har visat att en effektiv processledning vid den muntliga förhandlingen kan medföra effektivitetsvinster. Domstolsverket har till Domstolsakademin förmedlat behovet av att lyfta denna fråga i domarutbildningarna. Domstolsverket kan även stödja migrationsdomstolarna med erfarenhetsutbyte i lämplig form för gemensamma diskussioner.

Domstolarna har framfört önskemål om att det under Domstolsverkets ledning ska tas fram en gemensam målhanteringshandbok för beredning av migrationsmål även innehållande riktlinjer för anstånd och kommunikering. Det finns en handbok som togs fram när förvaltningsrätterna blev migrationsdomstolar. Det första steget är att undersöka om den uppfyller de krav som ställs idag. Det går inte i dagsläget att ta ställning till om en ny eller reviderad handbok ska tas fram.

På kort sikt kan ett erfarenhetsutbyte vara ett lämpligt forum för domstolarna att diskutera gemensamma riktlinjer för exempelvis anstandsbedömningar och riktlinjer för kommunikering. En restriktiv hållning i anstandsfrågor kan sannolikt minska handläggningstiderna med flera dagar liksom en riktad kommunikering anpassad efter det enskilda ärendets karaktär.

Slutdatum: Pågår fortlöpande

Förväntad effekt: Större enhetlighet och bättre möjligheter till samverkan och utveckling av verksamheten

Påverkan på handläggningstid: Förväntad positiv påverkan beror på temat

6.6 Extern hemsida

Migrationsöverdomstolen kommer, i samråd med Domstolsverket, att påbörja ett arbete med att det på domstolens externa hemsida lämnas tydligare information, gärna på flera språk, om vad prövningstillstånd innebär och i vilka situationer sådan kan meddelas.

Migrationsdomstolarna anser att ingången till migration på den externa webbsidan behöver bli tydligare. Domstolsverket bedriver tillsammans med domstolarna ett projekt som ska leda till en rapport som gör att Domstolsverket kan fatta ett välgrundat beslut om en ny extern webbplats. Beslutsunderlaget från projektet ska också skapa goda förutsättningar för att planera och genomföra införandet av webbplatsen.

Frågorna om hur migrationsdomstolarna syns på den externa webbsidan har varit uppe inom ramen för arbetet med förvaltningsrätternas informationsprocess. I avvaktan på att Domstolsverket får en ny extern webbsida har förslag tagits fram avseende några förändringar som kan göras för att lyfta informationen om migration på både domstol.se och på förvaltningsdomstolarnas webbplatser.

Slutdatum: Våren 2017

Förväntad effekt: Bättre bemötande

Påverkan på handläggningstid: Eventuellt kan tydligare information förkorta handläggningstiderna

6.7 Faktorer som påverkas av externa aktörer

Det har identifierats ett antal faktorer som domstolarna inte råder över men som påverkar handläggningstiderna för asylmålen. I huvudsak handlar det om de delar av handläggningen som är beroende av Migrationsverkets och de offentliga biträdenas agerande.

6.7.1 Migrationsverket

Under arbetet med regeringsuppdraget har vi kunnat konstatera att det under rådande omständigheter finns ett behov av kontakter på en övergripande nivå mellan Domstolsverket och Migrationsverket. Syftet med dessa kontakter är att få en bild över helheten och lyfta frågor som är gemensamma för samtliga migrationsdomstolar och där Domstolsverkets medverkan kan bidra till gemensamma lösningar. Kontakterna ses som ett komplement till de regionala kontakter som respektive domstol har inom sin region.

Rutinen idag är att Migrationsverket efter omprövning skickar överklagandet till migrationsdomstolarna utan yttrande. En av migrationsdomstolarna har framfört att det skulle effektivisera handläggningen vid domstol om det överklagade beslutet översändes tillsammans med ett yttrande från Migrationsverket. Detta är exempel på en fråga att ta upp på en övergripande nivå.

Slutdatum: Inleds under våren 2017

Förväntad effekt: Bättre förståelse för de olika verksamheternas förutsättningar och utveckling kan ske ur ett helhetsperspektiv

Påverkan på handläggningstid: Märkbar

6.7.2 Offentliga biträden

Ramöverklaganden och svårigheter att sätta ut förhandlingar p.g.a. att offentliga biträden inte har tid är konsekvenser av att de offentliga biträdena har en tung arbetsbörda. Domstolsverket har haft ett inledande samtal med representant för Sveriges advokatsamfund. Vid samtalet konstaterades att en bidragande orsak till biträdenas arbetssituation är att de asylsökande får oftast de ombud de önskar vilket kan leda till en ojämn arbetslastning. Vidare bokar Migrationsverket in hela dagar med de offentliga biträdena för de inledande mötena med klienterna och det är för de offentliga biträdena svårt att ändra denna planering.

Sveriges advokatsamfund ser fram emot fortsatta kontakter i frågan. Domstolsverket har ansvar för att initiera ett nytt möte. Till detta kommer representanter för domstolarna och för Migrationsverket att bjudas in.

Slutdatum: Inleds under våren 2017

Förväntad effekt: Bättre förståelse för de olika verksamheternas förutsättningar och utveckling sker ur ett helhetsperspektiv

Påverkan på handläggningstid: Märkbar

6.7.3 Tolkar

Den bristande tillgången på kompetenta tolkar har av migrationsdomstolarna lyfts fram som ett stort problem som också påverkar handläggningstiderna negativt.

I september 2016 gav regeringen Domstolsverket ett särskilt uppdrag att stödja domstolarna i fråga om anlitande av tolkar. Domstolsverket inledde arbetet under hösten 2016 och driver nu ett projekt som syftar till att utveckla stödet till domstolarna avseende användningen av tolkar. Projektets övergripande mål är att presentera ett konkret åtgärds paket som bidrar till att tolkanvändningen i domstolarna blir så effektiv och rättssäker som möjligt.

Projektets tre huvudsakliga mål:

- Ta fram gemensamma riktlinjer för Sveriges Domstolar när det gäller anlitande av tolkar, med fokus på användning av kvalificerade tolkar
- Ta fram och tillhandahålla e-utbildning för alla berörda medarbetare i frågor som rör tolkanvändning i domstol.
- Ta fram en teknisk lösning för simultantolkning med stöd av videokonferensteknik. Det kommer även att erbjudas särskild utbildning i den nya videotekniken i samband med att den installeras på respektive domstol.

Arbetet i tolkprojektet ska vara klart under 2017, med undantag för utbyggnaden av ny videoteknik som kommer att införas successivt fram till och med 2019. Videotekniken testas på ett antal pilotdomstolar under 2017 innan installationen påbörjas. Migrationsdomstolarnas behov kommer att prioriteras.

Inom ramen för tolkprojektet har också frågan om en tolksamordnare vid Domstolsverket lyfts. Denna fråga behandlas tillsammans med andra frågor som rör domstolarnas möjligheter att hantera tolkfrågorna och kommer att redovisas inom ramen för det uppdraget.

Frågor som rör möjligheterna att öka antalet kompetenta tolkar genom olika åtgärder hanteras inom regeringskansliet och ett regeringsuppdrag förbereds.

Slutdatum: 31 december 2017

Förväntad effekt: Tolkanvändningen i domstolarna ska bli så effektiv och rättssäker som möjligt

Påverkan på handläggningstid: Förbättring

7 Författningsändringar

Vid mötena med asylgruppen och vid erfarenhetsutbyte har uppslag till eventuella författningsändringar diskuterats. De uppslag som diskuterats bedöms dock inte medföra förändringar som snabbt skulle kunna leda till en effektivare handläggning av asylmålen utom punkten 7.1. Vi vill ändå lyfta fram de förslag som diskuterats i gruppen.

7.1 Begäran om översyn av vissa förvarsbestämmelser

Kammarätten i Stockholm sände den 26 juni 2016 en skrivelse till Justitiedepartementet, Enheten för migrationsrätt. Skrivelsen behandlar bl.a. det olämpliga i att migrationsdomstolarna kan vara handläggande myndighet i mål med förvar. Samtliga migrationsdomstolarna står bakom de önskemål som framställdes i skrivelsen och anser att det är angeläget att frågan utreds vidare.

7.2 Uppslag till författningsändringar

7.2.1 Behovet av muntlig förhandling EES- mål

Enligt 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) måste migrationsdomstolen i vissa fall hålla muntlig förhandling när klaganden är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare. Det finns inget utrymme för att avstå oavsett om klaganden är ointresserad av förhandling, tanken är att bifalla överklagandet eller förhandling är helt obehövlig. Dessa förhandlingar är inte särskilt vanliga men de tar naturligtvis förhandlingstider i anspråk.

7.2.2 Praktiskt verkställighetshinder och 5 kap. 6 § utlänningslagen

I MIG 2008:38 angav MIÖD att om den enskilde själv inte gjort försök att undanröja eventuella verkställighetshinder och något försök att verkställa utvisningen ännu inte gjorts har det inte visats att det finns något konkret verkställighetshinder som kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Det har ofta uppfattats som att inget praktiskt verkställighetshinder kan beaktas inom ramen för prövningen enligt 5 kap. 6 § eftersom utvisningen då inte vunnit laga kraft och verkställighetsförsök således inte kan ha förekommit. Det är ganska opraktiskt eftersom det betyder att Migrationsverket när utvisningen vunnit laga kraft måste bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen trots att verkställighetshindret fanns redan under grundprövningen och nådde upp till att vara synnerligen/särskilt ömmande omständigheter. Problemet kvarstår även om Migrationsverket numera i en ökad utsträckning meddelar tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. En särskild utredare ska kartlägga förekomsten av och rättstillämpningen i ärenden om uppehållstillstånd där ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas av praktiska skäl (dir. 2016:92). När kartläggningen är klar, skulle behovet av att förtydliga tillämpningen av 5 kap. 6 § utlänningslagen i förhållande till praktiskt verkställighetshinder kunna övervägas.

7.2.3 Inhibition av verkställighet i samband med journal

Sedan 1 januari 2017 gäller att om ett ärende enligt 8 kap. 19 § /12 kap. 19 § utlänningslagen överklagas, så får inte avvisningen/utvisningen verkställas förrän domstolen fattat beslut om att verkställighet får ske (12 kap. 8 a § andra stycket respektive 19 a § tredje stycket utlänningslagen). Farhågor kring effektivitetsförluster kom till uttryck i samband med beredningen av lagstiftningsärendet. Regeringen gjorde dock bedömningen att denna ordning var nödvändig för att inte fördröja verkställighetsarbetet men att tidsfrister för prövningen inte borde införas (prop. 2016/17:17 s. 85). Med hänsyn till det dubbelarbete som reglerna kan ge upphov till skulle en förnyad översyn av denna ordning kunna innebära att domstolarnas resurser kan användas mera effektivt. I en lagrådsremiss den 16 februari 2017, Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen, för-

slås ytterligare en ändring i utlänningslagen. Ändringen innebär att om Migrationsverkets eller Polismyndighetens beslut om överföring enligt Dublinförordningen överklagas och klaganden yrkar inhibition inom överklagandetiden, får beslutet om överföring inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat frågan om inhibition. Bestämmelserna om verkställighet är således olika beroende på om målet rör en ansökan om verkställighetshinder eller en överföring med stöd av Dublinförordningen.

7.2.4 Inspelning av partsförhör vid muntlig förhandling

Vid det erfarenhetsutbyte mellan domstolarna som arrangerats inom ramen för detta regeringsuppdrag kom frågan upp om möjlighet att spela in parternas uttalanden vid en muntlig förhandling. Frågan diskuterades i samband med att det kommit fram att det tar mycket tid för föredragande och notarier att skriva anteckningarna från förhandlingarna. Möjlighet till inspelning av partsförhör finns vid de allmänna domstolarna och bedöms innebära tidsvinster.

Det är av intresse för domstolarna att man tittar närmare på om en sådan lösning också skulle vara lämplig att införa vid förvaltningsrätterna.

7.2.5 Utlänningslagen

Generellt har migrationsdomstolarna även framhållit att utlänningslagen skulle behöva en översyn. Lagen har ändrats och utökats på så sätt att den nuvarande utformningen är svåröverskådlig. Arbetet med en översyn borde kunna påbörjas även om förändringar i det asylrättsliga systemet inom EU är föreslagna.

7.2.6 Förslag från Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen har i sin redovisning framfört ett förslag som rör domförhet med en lagfaren ledamot ensam.

8 Avslutande tankar

Regeringens målsättning för Migrationsöverdomstolen är att 90 % av asylmålen ska vara avgjorda inom två månader vilket domstolen för närvarande uppfyller. Motsvarande målsättning för övriga migrationsdomstolar är att 90 % av asylmålen ska vara avgjorda inom fyra månader. Dessa klarar i den uppkomna situationen inte denna målsättning. I uppdraget har kartlagts vad domstolarna kan göra för att korta handläggningstiderna. Några av hindren emanerar ur den arbetssituation som i nuläget råder vid Migrationsverket och för de offentliga biträdena.

Arbetssituationen hos Migrationsverket påverkar domstolarna i dubbel bemärkelse. Till följd av den försämrade kvaliteten i Migrationsverkets grundbeslut behöver domstolarna kommunicera målen i större omfattning med ofta följande begäran om anstånd från Migrationsverket. Trots Migrationsverkets stora ansträngningar med bl.a. övertidsarbete kan väntetiderna för att få svar på begäran om yttranden bli mycket långa. De offentliga biträdenas arbetsbörda styrs till viss del av Migrationsverkets arbetssätt och detta kan ge en situation som gör att biträdena ser ramöverklaganden som den enda möjligheten att tillvarata klientens rättigheter.

En förbättring av Migrationsverkets arbetssituation utgör, som vi ser det, en viktig förutsättning för att domstolarna i den nuvarande situationen ska kunna effektivisera sin verksamhet utöver de effekter som de egna åtgärderna genererar.

Domstolarna har i sina redovisningar beskrivit hur de på olika sätt genomfört och planerar att genomföra utvecklingsåtgärder i syfte att korta handläggningstiderna i asylmål. I en situation när de nyrekryterade medarbetarna är i full produktion kommer alla vidtagna åtgärder att ha en gynnsam påverkan på omloppstiderna.

Det förtjänar att understrykas att trots den tunga arbetsbelastningen som måltillströmningen medför arbetar domstolarna kontinuerligt med förbättringar i syfte att öka effektiviteten.

Domstolsverket vill bland de mest verkningsfulla åtgärderna för domstolarna framhålla följande

- Tydlig processledning
- Kontroll på målflödet och omloppstiderna genom strukturerad uppföljning och kontinuerliga avstämningar
- Beredskap hos domstolen för att anpassa resurser och arbetsformer till nya förutsättningar
- Gemensamt ansvarstagande, helhetssyn och samverkan inom respektive domstol och inom hela Sveriges Domstolar
- Fortsatt konstruktiv dialog med Migrationsverket och Sveriges advokatsamfund



Administrativa enheten

Domstolsverket

Uppdrag om en effektiviserad handläggning av asylmål

Regeringen har gett Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna och Domstolsverket i uppdrag att effektivisera handläggningen av asylmål. Härmed överlämnas Migrationsöverdomstolens redovisning med anledning av uppdraget.

Thomas Rolén
kammarrättspresident



Uppdrag om en effektiviserad handläggning av asylmål; redovisning av Migrationsöverdomstolen

Inledning

Utgångspunkten för migrationsmålen är att prövningen är avgörande för den enskilde på ett sätt som knappast kan jämföras med förhållandena i någon annan måltyp i allmän förvaltningsdomstol (se t.ex. Målutredningens betänkande SOU 2010:44 s. 433 f.). Det är därför av avgörande betydelse att legitimiteten och förtroendet för prövningen av migrationsmål upprätthålls. Migrationsöverdomstolen är sista instans i migrationsmål. Kravet på en effektiv handläggning måste därför ställas mot dessa högt ställda krav på rättssäkerhet.

Verksamhetsplanen 2017 för kammarrätten

Enligt regeringens regleringsbrev för budgetåret 2017 ska inriktningen vara att merparten (90 procent) av migrationsmålen inte ska ta längre tid att avgöra än två månader. Av kammarrättens verksamhetsmål 2017 framgår att vi beräknar att få in och avgöra ca 18 500 mål samt att målsättningen fortsatt är att, trots ökad måltillströmning, uppfylla verksamhetsmålet och inte ha någon överbalans vid årets slut.

En utgångspunkt för kammarrätten är att nuvarande organisation ska behållas och att varje avdelning själv organiserar sitt arbete med migrationsmålen. Mot denna bakgrund fokuserar kammarrätten i huvudsak på att ha ändamålsenliga handläggningsrutiner för migrationsmålen i stort och asylmålen i synnerhet. Därutöver är resurser i form av tillräcklig bemanning på olika funktioner avgörande för att verksamhetsmålen ska kunna uppnås.

Målutvecklingen

Under 2017 beräknas ca 18 500 migrationsmål komma in till domstolen. Utav dessa kan cirka 55 procent antas utgöra asylmål (dvs. målgrupperna 6001, 6003, 6020, 6021 och 6024).

Faktorer som förkortar handläggningstiden

Enhetliga handläggningsrutiner

I takt med att måltillströmningen ökar kommer det vara av största vikt att rutiner för handläggningen fungerar väl i samtliga led – ”ett bra flöde” – och att dubbelarbete undviks.

För arbetet med migrationsmålen gäller ”Riktlinjer för handläggningen av migrationsmål på kammarrätten”. Vidare har kammarrätten, som ett led i att säkerställa gemensamma handläggningsrutiner för hela domstolen, under 2016 tagit fram och fastställt en kanslihandbok. Migrationsmålen bereds genom enhetliga rutiner av kanslier och beredningsansvariga, i enlighet med de respektive checklistor som har tagits fram gemensamt för Migrationsöverdomstolen, fram till dess att målen blir klara för avgörande (kfa).

Genom att domare har möjlighet att besluta själva i vissa underhandsfrågor enligt 16 § förordning (1996:380) med kammarrättsinstruktion (KI) samt genom delegation till föredragande enligt 17 § KI att besluta i vissa underhandsfrågor kan sådana beslut fattas snabbt på beredningsstadiet.

Vid en kartläggning av samtliga avdelningars handläggning av migrationsmål kan vi konstatera att kammarrätten har väl utvecklade och förankrade beredningsrutiner genom olika rutindokument som kontinuerligt uppdateras och som bidrar till att målen snabbt och säkert blir kfa.

Samverkan inom Migrationsöverdomstolen sker bl.a. genom praxismöten en gång per månad, där såväl materiella som processuella frågor diskuteras. Vidare träffas ämnesansvariga domare för migrationsmål respektive beredningsansvariga föredragande från samtliga avdelningar regelbundet och behandlar bl.a. frågor om beredning och andra rutiner.

Faktorer som förlänger handläggningstiden

Bristande handläggning i underinstansen

När underinstansens handläggning av ett mål har allvarliga brister i något avseende återförvisas målet till underinstansen på grund av synnerliga skäl. Återförvisning av mål kan ske t.ex. vid utebliven kommunikation av handlingar, när mål har avgjorts av ensamdomare (e-mål) utan att förutsättningar för detta funnits eller när muntlig förhandling inte har hållits trots att detta bort ske. Migrationsdomstolarnas bedömningar i olika handläggningsfrågor påverkar med andra ord handläggningen hos Migrationsöverdomstolen och därmed även den sammanlagda tiden för asylprocessen.

Ofullständigt underlag

Andra faktorer som kan fördröja handläggningstiden är att underlaget i överklagade mål inte är komplett när det kommer in. Exempel på detta är att Migrationsverkets dossierer saknas och måste inväntas. Avsaknad av korrekta kontakt-

uppgifter till klaganden och till ansvarig tjänsteman hos Polisen i asylmål med pågående förvar påverkar också handläggningen.

Kammarrätten kommer att påpeka dessa förhållanden i våra kontakter med underinstanser och Migrationsverket

Anstånd

I likhet med migrationsdomstolarna inleds processen i Migrationsöverdomstolen ofta med ett ramöverklagande och en begäran om anstånd med att komplettera överklagandet. Asylmålen är därför många gånger inte kompletta innan överklagandetiden gått ut. Vi beräknar att detta är fallet i cirka en tredjedel av alla inkomna mål. Detta innebär ett ökat antal handläggningsåtgärder vid beredningen av målen och därmed merarbete. Samtidigt måste beaktas att det i överklagandet till Migrationsöverdomstolen ska anges och utvecklas relevanta grunder för att prövningstillstånd ska meddelas, vilket kan kräva ytterligare överväganden och kompletteringar.

För att en ansökan om anstånd för att komplettera överklagandet ska beviljas bör den alltid vara väl motiverad. En mer restriktiv hållning i anståndsfrågor kan sannolikt minska handläggningstiderna med upp till fem arbetsdagar i vissa fall.

Det slutliga avgörandet

Samtliga avdelningar strävar efter att avgöra målen så snart de är kfa och har väl utvecklade rutiner för att detta ska ske på ett rättssäkert sätt. Expediering av mål ska göras i nära anslutning till beslutsdagen. Kammarrätten har inte identifierat några betydande brister i rutinerna för det slutliga avgörandet av målen.

Resurser

För att flödet i målavverkningen ska kunna hållas uppe måste bemanningen vara tillräcklig och löpande säkerställas på alla viktiga funktioner såsom registratur och kanslier, i beredningen samt på domarsidan. Ur effektivitetssynpunkt är det vidare angeläget att personalomsättningen kan hållas nere.

Kammarrätten har vidtagit åtgärder för att förstärka registratur och kanslier med personal och fler förstärkningar kommer att bli aktuella. Rekrytering av föredragande pågår och ytterligare rekrytering kommer så småningom att behövas. Ett ytterligare tillskott utgör de fiskaler från övriga kammarrätter som fullgör en månads frivillig fiskaltjänstgöring på Migrationsöverdomstolen.

På domarsidan har rekrytering av domare nyligen avslutats och nya kammarrättsråd är på plats. Ytterligare förstärkning kommer att ske bl.a. genom anställning av tf. kammarrättsråd och timanställda pensionerade domare. Om ytterligare behov framkommer kan domare även behöva lånas in från andra domstolar.

Prejudikatavdelningen

Prövningstillstånd på grund av prejudikatskäl meddelas i cirka trettio migrationsmål per år. Dessa mål handläggs på prejudikatavdelningen. Antalet kan förväntas öka något framöver. Det finns ändamålsenliga och väl inarbetade rutiner för dessa mål som ses över minst en gång per år. Utgångspunkten är att ett mål i vilket prövningstillstånd har meddelats bör avgöras inom sex månader från dagen då prövningstillståndet meddelades. Tiden för kommunikering bör därför vara så kort som möjligt. För kommunikeringen gäller i likhet med för övriga migrationsmål "Riktlinjer för handläggningen av migrationsmål". Föredraganden i målet anmäler när detta är kfa. Så snart som möjligt därefter bestäms dag för föredragning. I samband med föredragningen görs en tidsplan för den fortsatta handläggningen av målet och när slutligt avgörande beräknas att meddelas.

Extern information

I många överklaganden till Migrationsöverdomstolen argumenteras uteslutande för att underinstansens avgörande är felaktigt och bör ändras. Utifrån att vår huvudsakliga uppgift är prejudikatsbildning bör det på domstolens externa webbplats lämnas tydligare information, gärna på flera språk, om vad prövningstillstånd innebär och i vilka situationer sådant kan meddelas.

På motsvarande sätt bör även överklagandehänvisningarna förtydligas. Ett informationsblad på flera språk bör också tas fram.

Kammarrätten kommer i samråd med Domstolsverket att påbörja arbete med detta inom kort.

Författningsändringar

Enligt de förutsättningar som angetts för uppdraget är detta begränsat till frågor om en effektivare *handläggning av asylmål*. Det ingår därmed inte i uppgiften att analysera behovet av lagändringar för asylprocessen.

Som ett led i en ökad effektivisering av Migrationsöverdomstolens handläggning av migrationsmål i stort kan dock övervägas att ändra i sammansättningsreglerna för Migrationsöverdomstolen vid avgörandet av frågan om prövningstillstånd i vissa mål, om prövningen är av enkel beskaffenhet.

Domförhet med en lagfaren ledamot ensam

Reglerna om sammansättning för domförhet i de högsta domstolarna har ändrats ett flertal gånger. Förändringarna har syftat till att effektivisera arbetet och ge de högsta domstolarna förutsättningar att lägga mer tid och resurser på huvuduppgiften, dvs. att leda prejudikatbildningen. Motsvarande synsätt skulle kunna anläggas på Migrationsöverdomstolen. Det har också ansetts önskvärt att domsto-

larnas eget inflytande över sammansättningen stärks (se promemorian Sammansättningsreglerna i Högsta domstolen och Regeringsrätten [Ds 2008:50] s. 41 f., 48 f., prop. 2008/09:117 s. 23 f. och 31 f.).

Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen föreslog att en lagfaren domare ska få fatta beslut om att **bevilja prövningstillstånd** i kammarrätten om frågan är enkel. Möjligheten skulle dock inte gälla Migrationsöverdomstolen då detta bedömdes olämpligt (SOU 2014:76 s. 290 f.)

Utifrån Migrationsöverdomstolens huvudsakliga uppgift att skapa vägledande prejudikat i utlännings- och medborgarskapsärenden instämmer vi i denna bedömning.

Man kan däremot överväga om inte frågan om prövningstillstånd i vissa fall skulle kunna avgöras av en ensam domare. Mot ett sådant förslag kan anföras att för migrationsmålen är instanskedjan förkortad och kammarrättens funktion av kontrollinstans i andra måltyper saknas.

En ny domförhetsregel skulle kunna utformas enligt något av följande två alternativ.

Alternativ 1

Det anges genom uppräknings i författning i vilka typer av avgöranden domstolen kan bestå av en lagfaren ledamot. En sådan ny sammansättningsregel skulle t.ex. kunna gälla för måltyper där det inte är fråga om av- eller utvisning, dvs. vissa ansökningsmål såsom medborgarskapsmål och viseringsmål samt även en del anknytningsmål, och i vilka det är uppenbart att skäl för prövningstillstånd saknas.

Alternativ 2

Ett annat sätt kan vara att i författning ange i vilka fall Migrationsöverdomstolen, med Högsta förvaltningsdomstolen som förebild, själv får bestämma om sammansättningen av rätten för vissa måltyper (jfr 4 b § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD, och 16 § Arbetsordning för Högsta förvaltningsdomstolen).

Mål som bedöms lämpliga att avgöra som e-mål tas fram i samband med beredningen och överlämnas därefter till en ordinarie domare för avgörande.

Med utgångspunkt i att en sådan domförhetsregel begränsas till ovan angivna måltyper kan beräknas att cirka 1 000 mål per år skulle kunna avgöras på detta sätt.

Båda alternativen förutsätter en författningsändring i 12 § LAFD, och beträffande alternativ 2 även i kammarrättens arbetsordning.

Förvar

Kammarrätten har i en skrivelse den 29 juni 2016, ”Hemställan om översyn av vissa förvarsbestämmelser”, uppmärksammat Justitiedepartementet på några

problem med bestämmelserna om förvar i 10 kap. utlänningslagen (2005:716).
Behovet av lagstiftningsåtgärder enligt skrivelsen kvarstår.



Avdelning 11

Susanne Bagge, susanne.bagge@dom.se, 08-561 68097

Uppdrag om effektiviserad handläggning av asylmål

Regeringen har gett Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna och Domstolsverket i uppdrag att effektivisera handläggningen av asylmål. Härmed överlämnas Förvaltningsrätten i Stockholms redovisning med anledning av uppdraget.

Christian Groth

Tf. lagman



Redovisning av uppdrag om en effektiviserad handläggning av asylmål

Dnr Ju2016/08224/DOM

1 Domstolens genomförande av uppdraget

1.1 Inledning

Förvaltningsrätten i Stockholm har kontinuerligt sett över organisationen och arbetsformerna för att möjliggöra att arbetet med migrationsmålen bedrivs effektivt med tillgängliga resurser. Avgörandet i ett migrationsmål är av stor betydelse för den asylsökande och dennes framtid. Det övergripande syftet med vidtagna åtgärder har därför varit att skapa goda förutsättningar för att avgöra migrationsmålen så snabbt som möjligt, med fortsatt hög kvalitet och rättssäkerhet. Domstolen har under 2016 klarat de av regeringen fastställda målen för omloppstider gällande verkställighetsmål och totalt när det gäller migrationsmål. Det är en utmaning för domstolen att klara omloppstiderna även under 2017.

Migrationsdomstolen har inom ramen för det nu aktuella uppdraget genomfört en övergripande kartläggning av handläggningen av ett asylmål från det att ett nytt mål registreras hos domstolen till dess det vinner laga kraft. Kartläggningen genomfördes av en arbetsgrupp bestående av chefsrådmannen, en rådmän och en föredragande från avdelning 11 samt kanslienhetschefen och en domstolshandläggare på migrationsdomstolen. I arbetet med kartläggningen har Domstolsverket varit ett stöd. Resultatet av kartläggningen och förslag till utveckling har förankrats i den samordningsgrupp som finns för avdelning 1 (migrationsdomstolen) och i den centrala samordningsgruppen för domstolen samt med de fackliga organisationerna.

En utgångspunkt för kartläggningen har varit att handläggningen i stort är effektiv och att ledtiderna är korta. Det har dock under kartläggningen identifierats vissa områden som kan betraktas som s.k. flaskhalsar och tidstjuvar. Förslag till utveckling för att motverka dessa har tagits fram av arbetsgruppen.

1.2 Förvaltningsrättens organisation

Förvaltningsrätten i Stockholm är indelad i elva dömande avdelningar. Fyra av dessa hanterar endast migrationsmål, för närvarande i huvudsak asylmål.

För att skapa goda förutsättningar att hantera en ökad inströmning av migrationsmål beslutade förvaltningsrätten att den 30 maj 2016 inrätta en särskild enhet, enhet 40, som successivt har tagit över mål av mindre komplex karaktär, bl.a. mål enligt Dublinförordningen och mål gällande statusförklaring.

Samtidigt beslutades att avdelningarna 2 och 3 skulle ansvara för vissa migrationsmål. Avdelning 2 hanterar s.k. verkställighetsförvar och avdelning 3 s.k. anknytningsmål.

Dessutom har migrationsavdelningarna från och med september 2016 förstärkts med fyra rådmän från tingsrätter i Stockholmsområdet. De är placerade på varsin dömande avdelning på migrationsdomstolen och avlastar i huvudsak genom att hålla förhandlingar i asylmål. Från och med mars 2017 har antalet inlånade rådmän minskat till tre. Domstolen har sedan slutet av 2016 tre domare från Domstolsverkets s.k. förstärkningsstyrka som arbetar med migrationsmål, vilket utökats till att bli sammanlagt sex domare från och med april 2017. En pensionerad domare förstärker också migrationsdomstolen. Rekrytering av föredragande och domstolshandläggare görs löpande under året.

1.3 Resultat av kartläggningen

Flaskhalsar och tidstjuvar som identifierats under handläggningen av ett mål

Kartläggningen har visat på ett flertal moment där målen riskerar att fastna i handläggningen från det att ett överklagande kommer in till domstolen fram till laga kraft

eller överlämnandet av ett överklagande till Migrationsöverdomstolen. I bilaga 1 finns ett flödesschema som återger momenten. I det följande redovisas dessa moment kortfattat.

I samband med registreringen av nya mål förekommer det relativt ofta att underlaget inte är tillräckligt för att registrera ett nytt mål, bl.a. eftersom Migrationsverkets beslut inte skickats med från verket och det därmed inte går att utläsa vilken typ av mål det är fråga om. Migrationsverkets rättidsprövning kan också saknas. Detta gör att ett mål inte omedelbart kan gå vidare från registraturen till det kansli som är knutet till en dömande avdelning.

Formaliagranskningen i samband med inkorgsanalysen fördröjs i vissa fall på grund av att det behöver begäras in godmansförordnande, handlingar behöver översättas eller handlingar som åberopas saknas.

En stor del av de överklaganden som kommer in till domstolen är s.k. ramöverklaganden, dvs. överklaganden i vilka ombud och offentliga biträden begär tid för att utveckla sina yrkanden och grunder.

Tidsåtgången för beredning av ett mål fram till att det är klart för avgörande påverkas av flera faktorer såsom parter begäran om anstånd, behov av kommunikering och yrkande om muntlig förhandling. I många mål tar domstolen direkt ställning till frågan om muntlig förhandling ska hållas eller inte, men i vissa mål krävs en fördjupad bedömning. Olika åtgärder inom ramen för domstolens utredningsskyldighet, såsom inhämtande av landinformation kan initiera kommunikering i enskilda mål och därmed påverka handläggningstiden.

Efter beslut om muntlig förhandling påverkas tidsåtgången fram till genomförd förhandling av bl.a. svårigheter att boka in tid med parterna och tolk.

Det kan dröja från det att ett mål, där det inte hålls muntlig förhandling, bedöms klart för avgörande fram till dess att det faktiskt avgörs.

I samband med expediering av domar och beslut kan det i vissa fall uppstå delgivningsproblem, bl.a. till följd av att ombud inte har fullmakt att ta emot delgivningar av domar och beslut. Det påverkar Migrationsverkets möjligheter att få verkställbara beslut.

Överlämnande av överklagande till Migrationsöverdomstolen sker i dag i huvudsak genom transport av akter med bil mellan domstolarna, eftersom hanteringen inte är digitaliserad.

Av dessa områden bedömer domstolen att fyra områden är särskilt betydelsefulla för handläggningstidens längd. Dessa beskrivs i det följande

Ramöverklaganden, anståndsbeväran och ofullständiga underlag är vanligt förekommande

Handläggningstiderna förlängs till följd av det stora antalet ramöverklaganden och beväran om anstånd som aktualiseras i målen.

Uppskattningsvis är det mer än hälften av överklagandena som är s.k. ramöverklaganden. Detta leder till att ombud och biträden får mer tid än de tre veckor som föreskrivs i författning. Eftersom domstolen inte kan pröva ett överklagande innan yrkandena och omständigheterna har angetts behöver domstolen ge ombud och offentliga biträden tid för att komplettera överklagandena (se 4-5§§ förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Vanligtvis ges en vecka för en sådan komplettering.

En följd av att ramöverklaganden används i stor utsträckning är också att Migrationsverket inte har möjlighet att göra en ordentlig omprövning enligt 27 §

förvaltningslagen (1986:223) eftersom verket inte har tillgång till de omständigheter som anges till grund för en ändring då överklagandet rättidsprövas. Detta leder till att domstolen behöver kommunicera med Migrationsverket när yrkandena och omständigheterna har utvecklats, om det som tillkommer har betydelse för prövningen i målet.

Det är också vanligt förekommande att ombud och offentliga biträden begär anstånd med att komma in med yttranden, ofta begärs anstånd i ett sent skede. Det är inte ovanligt att anstånd begärs samma dag som fristen löper ut. Prövningarna av anstånds-begäran tar resurser i anspråk och påverkar den totala tidsåtgången i ett mål då anstånd medges.

Det förekommer också, som nämnts ovan, att ofullständigt underlag lämnas från Migrationsverket i samband med överklaganden vilket kräver kompletteringar. I vissa fall krävs dessutom ett återsändande till verket för att underlaget inte är tillräckligt för att registrera ett mål. En uppskattning är att det rör sig om bristande underlag i förhållande till ca tio procent av överklagandena.

Under handläggningen framställs många underhandsyrkanden, bl.a. begäran om byte av biträde, översättning av handlingar och yrkanden om muntliga förhandlingar, som kräver särskilda ställningstagen och påverkar den totala tidsåtgången för målets handläggning. Denna typ av yrkanden är naturligt inom ramen för beredningen av ett mål men det kan konstateras att yrkanden som kan hanteras tidigt i processen ökar möjligheterna att kunna avgöra målen inom omloppstiderna.

Tid för att koppla en inkommen handling till pappersakten

I nuläget går det i vissa fall flera dagar från det att en handling kommer in till dess att den tillförs den pappersakt som den hör till eftersom flera personer är inkopplade i samma mål. En anledning till detta problem är att det förekommer att ett överklagande kommer in på olika sätt, exempelvis via både e-post och ordinär post. Detta leder till att det går åt tid för att koppla ihop en handling med rätt akt eftersom en akt ofta är överlämnad till en domare när kansliet får in samma handling på nytt.

Ett annat problem är att den ansvarige domaren inte har en tillräckligt bra överblick över målet utan att ha tillgång till den fysiska akten. Det kan gälla exempelvis då ett ombud begär anstånd eller vill stämma av om en viss handling har kommit in.

Det tar tid att få en muntlig förhandling utsatt och genomförd

Kansliet lägger ner mycket arbete på att få förhandlingar utsatta i mål. Det som gör att det tar tid är bland annat att tolkar, ombud och offentliga biträden är mycket upptagna, ofta av förhandlingar i andra domstolar. Det gör att förhandlingar behöver sättas ut med relativt lång framförhållning vilket i sin tur påverkar den totala omloppstiden för målen.

Problemet förväntas öka till följd av att många ombud och biträden samt tolkar i stor utsträckning kommer att medverka vid Migrationsverkets utredningar framöver.

Inställda förhandlingar pga. att tolk anmäler förhinder eller uteblir eller att klagande anmäler laga förfall förekommer. Sena avbokningar inför förhandlingar eller att nämndemän inte dyker upp vid förhandlingar förekommer och kansliet får lägga ned relativt mycket arbete för att få tag på nya nämndemän.

Tidsspillan från ett mål bedöms som klart för avgörande till avdömt mål

Det går viss tid mellan det att ett mål bedöms vara klart för avgörande till dess det avgjorts. I huvudsak är det en fråga om tillgängliga personalresurser men det handlar också om hur arbetet organiseras inom de dömande avdelningarna.

Stor personalomsättning i kombination med ett behov av att tillfälligt utöka personalstyrkan för att klara måltillströmningen har gjort att domstolen trots

kontinuerlig rekrytering inte har haft tillräckligt med personal på plats för att kunna avgöra målen så snart de är klara för avgörande. Dessutom krävs det tid och resurser att få personer introducerade i arbetet vilket inte minst ställer krav på de medarbetare som behöver avsätta tid för introduktion av nya kollegor.

2 Goda exempel på hur handläggningstiden kan förkortas

2.1 Projektarbete i olika former

Under en period då antalet inkomna asylmål har ökat väsentligt och förväntas ligga på en hög nivå 2017 är det viktigt att ha en organisation som kan anpassas i förhållande till resursbehovet¹. Med utgångspunkt i en kontinuerlig verksamhetsuppföljning har domstolen övervägt olika lösningar för att skapa en effektiv och flexibel organisation.

Domstolen har valt att behålla koncentrationen av tyngre, mer arbetskrävande asylmål på fyra migrationsavdelningar. Detta har kompletterats med tidsbegränsade lösningar, såsom en särskild enhet för vissa mål som är mindre komplexa (enhet 40), inlån av domare från allmän domstol och från den s.k. förstärkningsstyrkan samt att övriga avdelningar hanterar vissa migrationsmål. På så sätt har omloppstiderna kunnat hållas under 2016 och de bedöms även under 2017 kunna hållas på en rimlig nivå trots hög måltillströmning.

Dessutom förekommer projekt och insatser av olika slag på samtliga avdelningar på avdelning 1 för att möjliggöra ett effektivt resursanvändande och samtidigt tillgodose avdelningarnas olika behov och använda personalens kompetenser på ett ändamålsenligt sätt. Domstolen har goda erfarenheter av att arbeta i olika former av projekt. Detta för att kunna avlasta den övriga verksamheten och samtidigt kunna fokusera arbetet på olika sätt.

Interna snabbspår inom respektive avdelning på avdelning 1 är en annan framgångsfaktor. Arbetet innebär att man inom avdelningarna sorterar ut bl.a. mål som är mindre komplexa och inte tidskrävande och mål som är mer frekvent förekommande, där samma typ av frågeställningar aktualiseras. Detta för att ta till vara samordningsfördelar och hålla handläggningstiderna så korta som möjligt.

Domstolens bedömning är att en framgångsfaktor i arbetet med migrationsmålen också är det aktiva arbetet med att jobba fokuserat med målen på avdelningarna, exempelvis genom att arbeta i projekt i olika former, och att aktivt driva målen fram till avgörande. Exempel på projekt och hur mål aktivt drivs framåt beskrivs närmare nedan och i avsnitt 2.2.

Enhet 40

Inledningsvis hanterade enhet 40 enbart mål enligt Dublinförordningen. Därefter utökades uppdraget till att också avse samtliga på domstolen inkomna mål rörande statusförklaring, resedokument, återreseförbud och offentligt biträde/ersättning/ombud. Enheten ansvarar fr.o.m. den 15 mars 2017 även för samtliga tillståndsmål rörande anknytning som kommer in till domstolen.

För att enheten ska få en snabb genomströmning av mål och uppnå goda resultat bedrivs arbetet utifrån tre viktiga utgångspunkter:

- En central domarroll – aktiva och coachande domare som styr målen samt som står för utbildning, framtagande av exempeldomar m.m.

¹ År 2015 kom det in ca 9 200 migrationsmål till Förvaltningsrätten i Stockholm. År 2016 ökade antalet till ca 15 200, dvs. en ökning med 65 procent.

- Ett väl fungerande team – ett tätt samarbete mellan alla personalkategorier där alla sitter fysiskt tillsammans som gör det lätt att samlas, informera och diskutera praxis.
- Enkla och klara rutiner.

Enhet 40 inledde sitt arbete med enbart nya mål och inriktningen att målen typiskt sett skulle vara mindre komplexa till sin karaktär.

En jämförelse när det gäller handläggningstider för de mål som enheten handlägger efter att enheten inrättades och omloppstiden en period dessförinnan (september-december 2016 jämförd med januari-april 2016) visar på följande resultat.

Måltyp	Avdelning 10-13 Januari-april 2016	Enhet 40 September-december 2016	
	Omloppstid	Omloppstid	Vinst i dagar
Dublinmål	0,5	0,5	0
Statusförklaring/resedokument/ Återreseförbud	3,7 mån	0,8 mån	87
Offentligt biträde/ ersättning/ombud	2,0 mån	0,9 mån	33
Tillståndsmål – anknytning	3,8 mån	0,8 mån	90

Projekt för att sätta upp och döma av mål som är frekventa

När det gäller inkommande asylmål är spridningen mellan länder stor, men från vissa länder kommer fler asylsökande. Andelen avslagsbeslut varierar mellan olika länder och naturligt är att länder med stor andel avslag hos Migrationsverket genererar fler överklagande och därmed också fler mål. Med syftet att ta till vara fördelar med samlat uppsättande har en avdelning på migrationsdomstolen (avdelning 11) från den 30 januari 2017 arbetat i projektform med vissa mål där sakfrågorna i målen liknar varandra och bedömningarna avser samma typ av förhållanden. Projektgruppen inom avdelningen har bestått av tre föredragande och två domare.

Mål som blivit klara för avgörande har samlats på ett ställe och fördelats ut löpande för uppsättande. Även inför föredragning för nämndemän har viss samordning skett och därmed uppkommer tidsvinster. De föredragande som ingår i projektet sätter upp förslag till avgöranden och uppsatta mål döms av någon av de båda domarna, vanligtvis efter föredragning i nämnd.

Det är för tidigt att utvärdera effekterna, men genom projektet förväntas antalet avgjorda mål kunna öka i viss utsträckning. Detta påverkar sin tur omloppstiden för det enskilda målet genom att fler mål kan avgöras inom samma tid.

Koncentrerat uppsättande

Ett annat projekt som startade den 30 januari 2017 på en migrationsavdelning (avdelning 11) innebär ett koncentrerat uppsättande som utgår ifrån domstolens tre s.k. kompetensgrupper och deras indelning. Kompetensgrupperna, vars huvudsakliga uppgift är att samla och tillhandahålla information om länder, har fördelat ansvaret mellan sig med utgångspunkt i femton länder som är mer frekventa vid domstolen och som rör mer svårbedömda förhållanden. Indelningen är Afrika, Asien och Mellan-östern, kompletterat med en grupp Övriga länder. Ett par föredragande ingår i respektive grupp och notarier knyts till de olika grupperna månadsvis utifrån utbildningsbehov och behov av uppsättarkraft. Varje grupp har en samordnande föredragande som, utifrån de instruktioner som chefsrådmannen ger, ansvarar för utdelande av mål för uppsättande. Samordningsfördelar uppkommer i samband med

uppsättandet genom att flera mål med samma förutsättningar kan fördelas samtidigt. När målet ska avgöras är det som huvudregel den domare som utsetts som ansvarig domare när målets handläggning inleddes som dömer i målet.

Det är för tidigt att utvärdera effekterna av arbetet med koncentrerat uppsättande. Syftet med arbetssättet är framför allt att hålla en hög kvalitet i arbetet vid uppsättandet. En marginell förändring av antalet uppsatta mål förväntas också.

Även andra avdelningar inom avdelning 1 har genomfört åtgärder av liknande slag.

Verkställighetsförvar

Ett annat exempel är hanteringen av s.k. verkställighetsförvar på avdelning 2. Överklagade förvarsbeslut kräver skyndsam handläggning och ofta muntlig förhandling med kort varsel. De bryter därför av arbetet med de mer tidskrävande asylmålen och är resurskrävande både för kansliet och för de dömande avdelningarna.

Avdelning 2 har s.k. förvarsveckor som innebär att två domare och tre föredragande och notarier handlägger samtliga förvarsmål som kommer in den veckan, ca 8-20 mål. Bemanningen byts varje vecka. Sedan några månader tillbaka är det en av de s.k. förstärkningsdomarna som varje vecka arbetar med förvarsmålen och därmed mer permanent är en av de två domare som arbetar med målen.

En koncentrerad av verkställighetsförvar till avdelningar som i övrigt handlägger skattemål, biståndsmål och psykiatrimål har skapat möjligheter för avdelning 1 att arbeta mer koncentrerat med de mer tidskrävande asylmålen.

Flexibilitet i hanteringen av mål

En annan viktig framgångsfaktor är den flexibilitet i hanteringen av mål som möjliggörs genom naturligt samarbete och med domstolens samlade behov i fokus. Detta för att skapa förutsättningar för det mest effektiva arbetet med asylmålen. Det finns flera exempel på den typen av samarbete och samarbetet sker på olika sätt, mellan personer inom samma kategorier men också i övrigt.

Exempelvis har kanslipersonal från de dömande avdelningarna på migrationsdomstolen hjälpt registraturen med registrering av mål när målinflödet var högt. Föredragande samarbetar och avlastar varandra i det dagliga arbetet.

Även ett samarbete mellan avdelning 1 och 2 har inletts i mars 2017 och planeras gälla under en begränsad period. Överenskommelsen innebär ett överlämnande av ett visst antal asylmål som anses lämpliga, som en avlastning för avdelning 1. De som arbetar med målen på avdelning 2, såväl föredragande som domare, har tidigare erfarenhet av migrationsmål.

Rådmännen från tingsrätterna har kunnat avlasta de dömande avdelningarna med förhandlingar och med dömande i vissa andra mål. Domarna från förstärkningsstyrkan har också bidragit till en flexibilitet genom att de kan avlasta där behoven är som störst för stunden.

2.2 Aktiv processledning och korta ledtider

Domarnas inledande granskning av nya mål och tidig planering för målet

Asylmålen varierar i svårighetsgrad. Genom domarens inledande granskning sker i ett tidigt skede en bedömning av målets karaktär och dess behov av fortsatt processledning. I vissa fall involveras notarier och föredragande för utredningsuppdrag, men i de flesta fall överlämnas nyinkomna mål efter den inledande granskningen direkt till kansliet för vidare handläggningsåtgärder såsom att skicka underrättelser om att komplettera överklagandet.

Redan vid den inledande granskningen eller senast vid bedömningen av om ett mål är klart att avgöra kan den domare som är ansvarig för målet identifiera målens olika karaktär. En modell som tillämpas är att sortera ut de mål som är mindre komplexa och se till att dessa sätts upp snabbt. Mål av detta slag sätts i vissa fall upp av domaren själv.

Genom att en erfaren domare gör den inledande granskningen involveras inte fler personer än nödvändigt och föredragande- och notarieresurser frigörs för annat arbete.

Tidigt utsättande till muntlig förhandling

Mål i vilka det ska hållas muntlig förhandling sätts ut till förhandling så snart detta konstaterats. Därmed ökar möjligheterna att kunna avgöra mål inom de omloppstider som regeringen lagt fast och det är enklare att kunna boka in ombud, biträden, processförare och tolkar med god framförhållning.

Särskilda föredragningsdagar och utskick

Genom införandet av särskilda dagar för föredragning av mål ökar möjligheterna att planera för de enskilda målen. Vid dessa dagar kan mål som inte kräver särskild inläsning föredras för nämndemännen inför beslutsfattandet utan utskick av handlingar i förväg. Det förekommer också utskick av handlingar till nämndemännen inför föredragningarna, vanligtvis det överklagade beslutet och ett förslag till avgörande. Genom utskick i förväg kan föredragningstiden kortas eftersom nämndemännen är insatta i målet när föredragningen inleds.

Föredragande och notarier knyts till vissa asylmål i ett tidigt skede

Domstolen strävar efter att undvika dubbelarbete som inte höjer kvaliteteten på det utförda arbetet och som inte heller utförs som en del i en utbildning. Det innebär bl.a. att en notarie och föredragande som utfört beredningsuppdrag knyts till målet och följer det fram till uppsatt förslag till avgörande. Dessutom ökar möjligheterna att lägga upp en plan för det enskilda målet om man i ett tidigt skede vet vem som kommer att ansvara för att sätta upp ett förslag till avgörande. Särskilt viktigt är detta i jourmål och mål rörande ensamkommande barn eftersom dessa mål har korta omloppstider.

Förenklad delgivning och kanslidom används i stor utsträckning

För att skapa förutsättningar för att avgöranden ska kunna vinna laga kraft snabbt använder domstolen förenklad delgivning i alla situationer där det är lämpligt och möjligt enligt delgivningslagen (2010:1932).

I de fall domstolen håller muntlig förhandling meddelas avgörandet genom s.k. kanslidom som huvudregel. En kanslidom meddelas vanligtvis 14 dagar efter att förhandlingen avslutades.

3 Förslag på ytterligare åtgärder för att effektivisera handläggningen

3.1 Inledning

I det följande presenteras ett antal förslag till åtgärder som kan leda till ytterligare tidsvinster vid handläggningen. Den faktiska effektiviseringen är till stor del beroende av domstolens tillgängliga personalresurser. Det är också viktigt att Migrationsverket och övriga aktörer har tillräckliga resurser för att möta en ökad effektivisering. Till detta kommer att åtgärderna är av skiftande slag och huvudsakligen avser områden som en domstol inte själv råder över.

3.2 Minskning av antalet ramöverklaganden och begäran om anstånd

För att komma till rätta med problemet med ramöverklaganden och anstånd är ett förslag att Domstolsverket tar kontakt tas med Advokatsamfundet och möjligen också ombud som inte ingår i samfundet för att tydliggöra detta problem och dess påverkan på handläggningstiderna. Skulle överklagandena vara kompletta redan då målen inleds skulle handläggningstiden kunna kortas med i vart fall en vecka i det enskilda målet.

Förlängningen till följd av anstånd är naturligtvis beroende av hur långa anstånd som medges. På denna punkt går det inte att lägga något förslag eftersom en bedömning behöver göras i det enskilda fallet om det finns förutsättningar för anstånd och i så fall hur lång tid som kan medges.

En dialog har inletts med Migrationsverket angående behovet av att få komplett underlag redan när överklagandet överlämnas till domstolen. Det är svårt att uppskatta tidsvinsterna om underlaget från Migrationsverket alltid var komplett. Det kan röra sig om timmar för att få tillräckligt underlag för en registrering av ett journal till betydligt längre tid om ett överklagande skickas över från domstolen till Migrationsverket för rättidsprövning och komplettering. När det gäller överlämnande till verket dokumenteras dessa i domstolens s.k. P-målsdiarium, men det sker ingen bevakning hos domstolen avseende om överklagandena kommer tillbaka i ett senare skede. Förslaget är att detta följs upp löpande med Migrationsverket.

Samsyn i fråga om beviljande av anstånd och andra beredningsfrågor, exempelvis innebörden av beredning enligt 10, 12 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan ha betydelse inte bara i det enskilda målet utan också för omloppstiderna. Frågorna bör fortsätta diskuteras kontinuerligt på domstolen.

3.3 Förutsättningar för att kunna hålla muntliga förhandlingar inom rimlig tid

Domstolen ska fortsatt uppmärksamma att tiden mellan beslut om muntlig förhandling och genomförd förhandling blir så kort som möjlig.

I nuläget har domstolen en överenskommelse med Migrationsverket om att verket ska ha tre veckors framförhållning till en muntlig förhandling. Förhandlingar sätts dock ut längre fram i tiden med hänsyn till att ombud och biträden är upptagna och med hänsyn till arbetsbelastningen i övrigt. Möjligen skulle man kunna korta den totala tiden i vissa mål med ca 1-2 veckor om tiden från utsättande till genomförd förhandling kortades, men detta förutsätter att parter och tolk är tillgängliga för förhandling.

Problemet till följd av att nämndemän anmäler förhinder sent eller inte kommer till en inbokad förhandlingsdag har minskat genom införandet av s.k. journämndemän som kan täcka upp vid frånvaro. För att minska effekterna av att nämndemän uteblir från förhandlingar och nämndföredragningar har domstolen valt att kalla in ytterligare en journämndeman per dag. Även införandet av nytt nämndemannasystem den 1 april 2017 minskar troligtvis administrationen kring nämndemannahanteringen framöver, bl.a. genom systemets påminnelserutiner.

3.4 Tillräcklig tillgång på tolkar

Tillräcklig tillgång på tolkar är en förutsättning för att kunna sätta ut mål till muntlig förhandling. Brist på tolkar bedöms bli ett stort problem framöver. Detta med tanke på

att antalet muntliga förhandlingar är relativt högt vid domstolen² och antalet avslagsbeslut hos Migrationsverket uppges öka relativt sett.

Inom vissa språk är det redan i dag svårt att få en tolk och eftersom Migrationsverket och domstolarna, inkluderat tingsrätterna i området, i viss mån anlitar samma tolkar kommer det att bli en konkurrens som kan påverka inom vilken tid mål kan sättas ut till förhandling.

Frågorna behöver lösas på central nivå. Regeringens uppdrag till Kammarkollegiet i regleringsbrevet för 2017 att skapa förutsättningar för att öka antalet auktoriserade tolkar och uppdraget till Domstolsverket att stödja en effektivare användning av tolkar i domstol³ är därför viktiga i detta sammanhang. Utveckling och byggande av videotekniken vid domstolarna för att möjliggöra simultantolkning, som är en del i Domstolsverket uppdrag, kan vara ett sätt att öka möjligheterna att kunna sätta ut förhandlingar inom rimlig tid och domstolen är en av pilotdomstolarna i detta projekt.

3.5 Tillräckligt med resurser för uppsättande och dömmande

För att asylmålen ska kunna avgöras så snart som de är klara för avgörande krävs att domstolen vid varje tillfälle har den organisation på plats som motsvarar behovet.

Domstolen behöver ständigt arbeta med att se till att det finns tillräckligt med resurser för uppsättande och dömmande. Detta har hittills skett genom samarbete över avdelningsgränserna, inrättandet av enhet 40 och det pågår arbete inom avdelningarna för att ta tillvara samordningsfördelar av olika slag. Även övertidsarbete på frivillig basis har genomförts under februari och mars. Ytterligare två s.k. övertidslördagar är inplanerade; en per månad under våren.

I nuläget är omloppstiderna relativt korta och mål som är klara för avgörande blir normalt inte liggande under någon längre tid. Den totala handläggningstiden skulle emellertid kunna minska med flera veckor om det vid alla tillfällen fanns en organisation på plats som motsvarade behovet, dvs. om domarens, föredragandens eller notariens arbete med att sätta upp ett förslag till dom eller beslut kan inledas så snart ett mål bedöms klart för avgörande.

Genom bra introduktion kan domstolen få nya medarbetare i arbete snabbt. Domstolen har under 2016 tagit fram en ny introduktionsplan och har interna utbildningar för att ge goda förutsättningar för introduktionen. Introduktionsplanen kommer att utvärderas under 2017.

3.6 Ökad digitalisering

Ett digitalt målhanteringssystem skulle effektivisera arbetet med asylmålen.

Förvaltningsrätten inledde under 2016 ett arbete med inskanning av inkomna handlingar i vissa mål. Migrationsdomstolen testade under en period att skanna mål som rör Dublinförordningen och inom ramen för det arbetet skannades också Migrationsverkets dossierer eftersom dessa inte fanns tillgängliga elektroniskt. Erfarenheterna av skanning av domstolens egna handlingar och ökat digitalt arbete var goda.

Domstolen anser att det är viktigt att utvecklingen mot elektronisk akthantering fortsätter. Det är delvis fråga om en utveckling inom Sveriges Domstolar gällande målhanteringssystem men det är också en fråga om hur Migrationsverket överlämnar beslut och beslutsunderlag till domstolen.

² Under 2016 avgjordes 19 procent (880 mål) av avlägsnandemålen, exkl. mål enligt Dublin-förordningen, efter muntlig förhandling och under januari-februari 2017 avgjordes knappt 16 procent (196 mål) efter muntlig förhandling.

³ Ju2015/00831/DOM (delvis)

I nuläget påverkas den totala handläggningstiden i stor utsträckning av att handlingar skickas in i pappersform och att Migrationsverkets dossierer är fysiska och skickas mellan domstolen och Migrationsverket i samband med begäran om yttrande och inför muntliga förhandlingar.

Letandet efter akter skulle minska om en handling bara gavs in en enda gång. Trots att domstolen informerar om att en handling bara behöver ges in en gång är det fortfarande vanligt att en handling som skickats med e-post eller fax också skickas med vanlig post. Informationen om att en handling inte behöver ges in på mer än ett sätt behöver bli tydligare och möjligheten att använda fax bör slopas så snart som möjligt för att styra över inlämnande av handlingar till digitalt inlämnande i större utsträckning.

Med ett utvecklat digitalt målhanteringssystem så skulle tid som inte ger mervärde i processen kunna minska. I nuläget ägnas en hel del tid åt att söka efter akter och yttranden samt åt att koppla samman en viss handling och akten den ska föras in i. Genom en digitaliserad akt kan man dessutom få en överblick och ta del av handlingar samtidigt som flera personer kan arbeta parallellt i ett och samma mål.

4 Summering

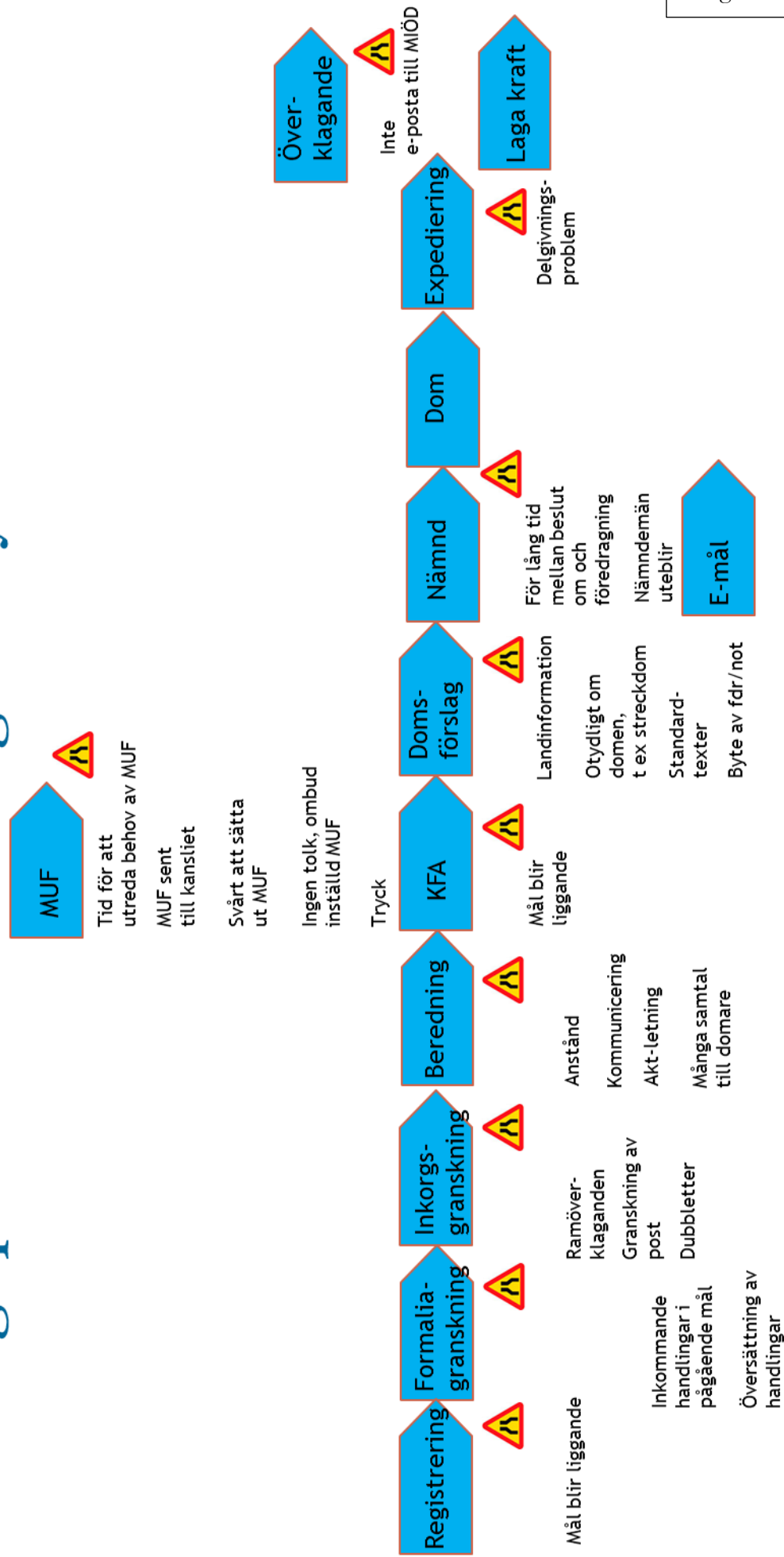
I regeringsuppdraget anges att domstolen ska ta fram en plan för hur verksamheten vid domstolen ska utvecklas för att förkorta handläggningstiderna i asylmål. Planen ska enligt uppdraget innehålla bedömningar av när förändringar kan vara genomförda och när effekter i form av förkortade vistelsetider beräknas uppnås. När det gäller utvecklingsarbetet bör det enligt domstolen ha två perspektiv, dels ett kortsiktigt och dels ett mer långsiktigt.

På kort sikt kommer domstolen att arbeta vidare med månatliga uppföljningar av verksamheten samt med flexibla arbetsformer, fokuserat arbete och aktiv processledning. Det innebär att under 2017 och möjligen också under 2018, beroende på inströmningen av mål, kommer domstolen att fortsätta fokusera på arbetet med flexibla arbetssätt och koncentration för att säkerställa att hanteringen av asylmål bedrivs effektivt. Enhet 40 kommer att fortsätta sitt arbete. Därutöver kommer projekt och andra åtgärder som genomförts på de dömande avdelningarna, och som delvis redogjorts för ovan, att fortsätta. Arbetet med att utifrån behov och utrymme fördela mål mellan dömande avdelningar kommer att fortsätta. Domstolen kommer också att arbeta vidare med en aktiv processledning i de enskilda målen för att på detta sätt ha en effektiv handläggning i asylmålen. Med de åtgärder som domstolen vidtar och planerar bör en effektiv handläggning av asylmålen kunna uppnås under förutsättning att domstolen har de personella resurser och resurser i övrigt som behövs för en bibehållen rättssäker handläggning med hög kvalitet.

I ett mer långsiktigt perspektiv är det angeläget att utveckla en digitaliserad målhantering. Som beskrivs ovan skulle en ökad digitalisering underlätta och effektivisera handläggningen på ett påtagligt sätt. På denna punkt behövs därför under de närmaste åren ett fortsatt arbete där Domstolsverket har en betydelsefull roll, för att stödja och samordna domstolarnas digitala utveckling. I ett längre perspektiv bör även ytterligare effektivisering kunna uppnås genom de författningsändringar som nämns i Domstolsverkets del av redovisningen. Effektiviseringen skulle främst uppnås genom att resurser frigörs som kan riktas till arbetet med asylmålen.

De insatser som nu nämnts berör flera aktörer och domstolen kan därför endast i begränsad omfattning påverka tidpunkten för genomförande. Det är därmed inte möjligt att i nuläget ange någon tidpunkt för när effektivitetsvinster skulle kunna uppnås.

Övergripande beskrivning av asylmålens flöde



Uppdrag om en effektiviserad handläggning av asylmål

Redovisning



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
SVERIGES DOMSTOLAR

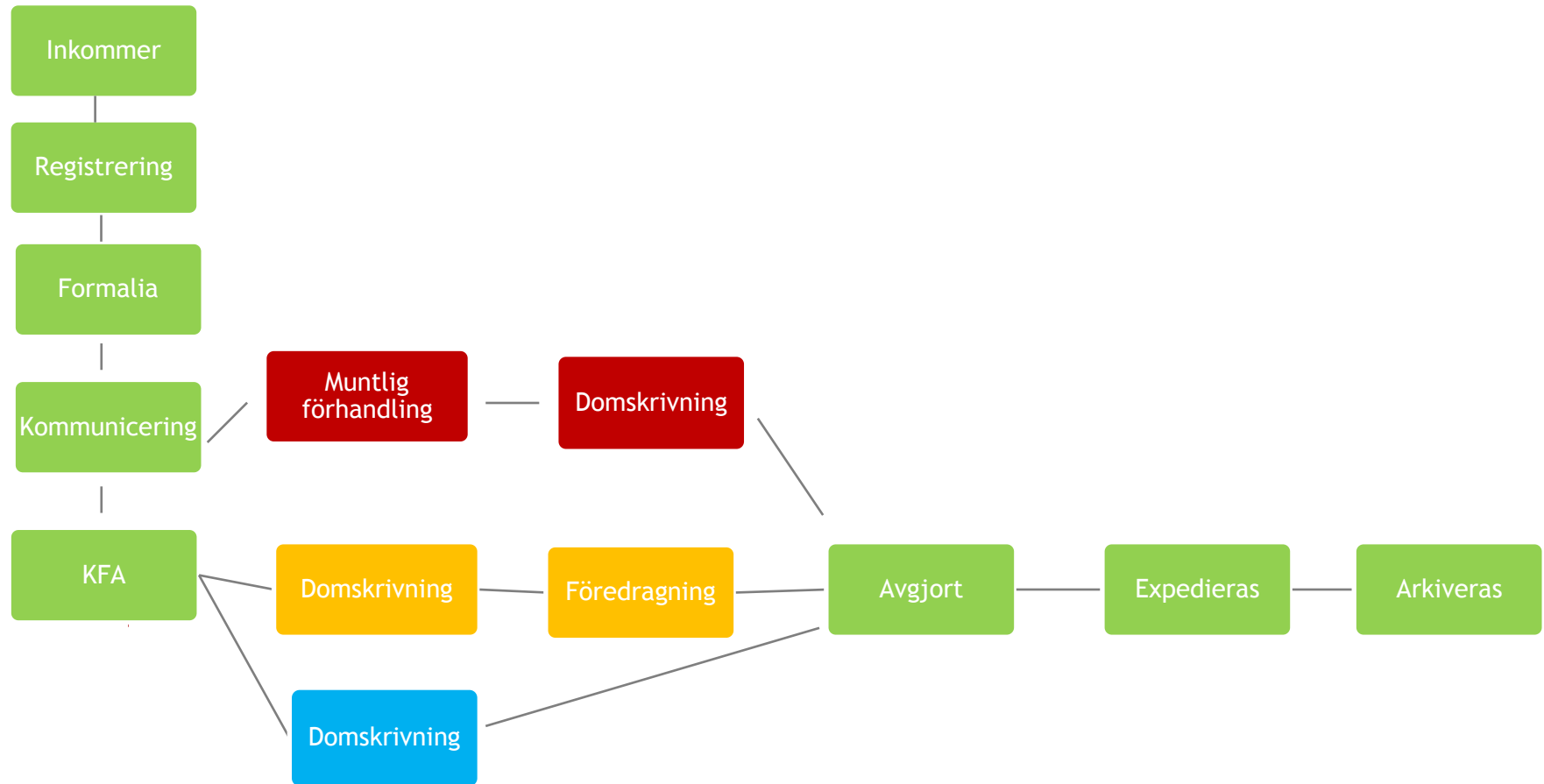
Översikt

Gemensamt för alla mål

E-mål

Föredragningsmål

Förhandlingsmål



Identifiering av hinder för en effektiv handläggning

Registrering

- Brist på personal och brist på erfaren personal.
- Ett stort antal handlingar sänds från Migrationsverket till domstolen utan foljebrev i pågående mål och i avslutade mål samt avseende personer som aldrig haft mål på domstolen. Det tar mycket tid att söka i Vera och utreda hur handlingarna ska hanteras.

Formalia

- Överklagandena är sällan kompletta. Grunder och omständigheter, transportfullmakt m.m. saknas ofta.
- Anståndsforfrågningar.

Identifiering av hinder för en effektiv handläggning forts.

Kommunicering

- Kontrollera bevakningsdatum beroende på att svar inte kommer in i tid. Personalbrist gör dessutom att detta släpar efter.
- Anståndsfrågor.
- Migrationsverket klarar inte av att svara i tid pga. ansträngd arbetssituation.
- Ökat antal interimistiska och andra yrkanden, särskilt yrkanden om muntlig förhandling.
- Mycket tid läggs på inkorgsanalys och prioritering av mål, vilket innebär visst dubbelarbete.
- Tid för introduktion och handledning av ett stort antal nyanställda.
- Migrationsverket ändrar inställning sent i processen.

Identifiering av hinder för en effektiv handläggning forts.

Kommunicering forts.

- Brist på personal och erfaren personal vad gäller föredragande jurister, domstolshandläggare och domare.
- Generellt försämrad kvalitet på Migrationsverkets beslut.
- Generellt försämrad nivå på insatserna från flera offentliga biträden bl.a. beroende på att de tar på sig för många uppdrag och/eller har bristande erfarenhet inom rättsområdet. Detta leder också till att det framställs yrkanden som inte har någon relevans för målen, men som ändå måste hanteras på något sätt vilket tar tid.
- Stora mängder mål innebär att mer tid än vanligt måste läggas på att organisera och upprätthålla ordning för att akterna lätt ska kunna lokaliseras. Lokalbegränsningar.

Identifiering av hinder för en effektiv handläggning forts.

KFA

- För få personer som kan ta föredragningsmålen. Ju längre KFA-målen står i hyllan, desto större är risken att det kommer in nya handlingar, eller åberopas nya omständigheter.
- Administration av överlämning av mål till enheter utanför huset.
- Administration av övertidsprojekt.

Identifiering av hinder för en effektiv handläggning forts.

Föredragning

- Det kan gå tid från det att målen har satts upp till dess att de föredras. Den föredragande juristen/notarien måste då lägga tid på att gå igenom målet igen, vilket innebär dubbelarbete.
- Om det går för lång tid från det att målen föredras till det att de expedieras finns det risk för att det kommer in nya handlingar eller åberopas nya omständigheter som gör att de måste föredras igen.

Identifiering av hinder för en effektiv handläggning forts.

Muntlig förhandling

- Problem med att boka tolkar. Problem med sena avbokningar.
- Ställningstagande till om förhandlingen kan genomföras om klaganden har anfört att denne har tbc.
- Andra avvägningar av praktiska förutsättningar för förhandling.
- Migrationsverket ändrar inställning under den muntliga förhandlingen, vilket kan leda till fortsatt muntlig förhandling eller fortsatt skriftväxling.
- Ingivande av nya handlingar och uppgivande av nya omständigheter från biträdet under den muntliga förhandlingen, vilket kan leda till fortsatt muntlig förhandling eller fortsatt skriftväxling.

Identifiering av hinder för en effektiv handläggning forts.

Muntlig förhandling forts.

- I vissa fall omständlig processledning, vilket kan leda till fortsatt förhandling eller fortsatt skriftväxling eller att förhandlingen tar längre tid än nödvändigt.
- Problem med tolkar som inte inställer sig till förhandling.
- Problem med att tolken och klaganden inte förstår varandra.
- Att de offentliga biträdena har ett stort antal uppdrag innebär att det är svårt att hitta tillfällen då de kan närvara vid en muntlig förhandling, vilket gör arbetet med utsättande av förhandlingar mer tidskrävande.

Identifiering av hinder för en effektiv handläggning forts.

Expediering

- Brist på domstolshandläggare. Innebär risk för att nya handlingar inkommer eller att nya omständigheter anförs, vilket gör att handläggningen måste återupptas.

Redan vidtagna åtgärder

- Domstolsövergripande projektgrupp tillsatt. För att se över resurser och användningen av dessa samt föreslå åtgärder för en ökad effektivitet.
- Tolksamordnare har tillsatts.
- Samordningsgrupp. I syfte att effektivisera och i relevanta delar likforma beredningen av migrationsmål mellan avdelningarna.
- Två nya enheter med renodlade arbetsuppgifter har införts. Enhet 47 handlägger och avgör i huvudsak förvar, nya prövningar och omedelbara verkställigheter (rödmål). Enhet 67 sätter upp och avgör asylmål som är KFA. Detta innebär samordningsfördelar i målhanteringen. Det skapar också utrymme för att utarbeta effektiva domskrivningsmetoder.
- Påbörjat pilotprojekt med överlämning av allmänna mål till Förvaltningsrätten i Karlstad.

Redan vidtagna åtgärder forts.

- Övertidsprojekt. Registrering av mål, kansliuppgifter samt uppsättning av statusmål.
- Ändrad målfördelning. Vissa allmänna mål samt anknytningsmål fördelas inte längre på migrationsavdelningarna.
- Rekryteringar i samtliga yrkeskategorier. Inlåning av domare från andra domstolar. Tidsbegränsade anställningsformer.
- Stämpel för att avslå yrkanden om muntlig förhandling i stället för särskilt uppsatta beslut.
- Domstolsgemensamt system och blankett för utsättande av muntliga förhandlingar.
- Regelbunden återkoppling till Migrationsverket angående handlingar som sänds över utan angivet syfte eller för ”instopp i doss”. Domstolsgemensamt system för att hantera dessa handlingar på ett enhetligt sätt i syfte att minska antalet handlingar som sänds till domstolen trots att de inte ska sändas hit.

Redan vidtagna åtgärder forts.

- Arbete för att effektivisera och utveckla domarnas processledning. Workshop har genomförts.
- Två externa lokaler har anskaffats.
- Arbete för att utöka befintliga lokaler har påbörjats.
- Förhandlingssalar lånas av tingsrätten.
- Arbete påbörjat för att inrätta en särskild kansligrupp för att samordna utsättandet av muntliga förhandlingar.
- Arbete påbörjat för att inrätta en särskild kansligrupp för utsättande och hantering av psykiatrimålen.
- Utbildningspaket för nyanställda domstolshandläggare för effektiv introduktion till arbetet.
- Resurssamordnare har tillsatts. För att bl.a. hantera och fördela resurser i form av personal och lokaler samt för att få till en effektiv introduktion av nyanställda.

Förslag på ytterligare åtgärder

- Möjliggöra och underlätta ytterligare flytt av allmänna mål mellan domstolar på ett enkelt sätt och med framförhållning utifrån prognoser om kommande måltillströmning snarare än ålderstruktur.
- Effektivisera vissa (ytterligare) beslut och skrivelser av mer mallartad karaktär genom att ta fram fler stämplat. T.ex. ”Anstånd medges inte”.
- Fortsatt samarbete inom domstolen mellan avdelningarna för att få till och upprätthålla enhetlighet i relevanta avseenden samt minska dubbelarbete.
- Renodla arbetsuppgifter utan att försämra förutsättningarna för att behålla kompetent och erfaren personal. Sträva efter att rätt person arbetar med rätt sak och samtidigt upplever möjlighet till stimulerande arbetsuppgifter.

Förslag på ytterligare åtgärder forts.

- Fortsatt arbete för att förbättra förutsättningarna för att vara en modern och flexibel arbetsplats, t.ex. avseende arbetstider, möjlighet att arbeta hemifrån samt avseende insatser för hälsa och friskvård. Personalvård.
- Fokus på kärnverksamheten.
- Ökad rekrytering kräver tillgång till funktionella lokaler i rätt tid.
- Digital akthantering. T.ex. möjlighet att lokalisera akter elektroniskt med hjälp av streckkodssystem. Möjligheterna till detta har börjat undersökas.



Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2016/08224/DOM)

Sammanfattning av uppdraget

I uppdraget ingår att

- kartlägga handläggningen av asylmål vid de olika migrationsdomstolarna, från det att ett överklagande kommer in till domstol till dess ett beslut får laga kraft,
- identifiera och analysera faktorer som påverkar handläggningstiderna och därmed kostnaderna i mottagandet,
- utifrån det effektiviseringsarbete som pågår vid domstolarna beskriva goda exempel på hur handläggningstiderna kan förkortas, och
- lämna förslag på åtgärder som behöver vidtas för att effektivisera handläggningen av asylmål.

Uppdraget ska redovisas av domstolarna och Domstolsverket gemensamt till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 3 april 2017. Redovisningen ska innefatta en plan dels för hur verksamheten vid de respektive domstolarna ska utvecklas för att förkorta handläggningstiderna i asylmål, dels hur Domstolsverkets arbete ska utvecklas för att stödja domstolarna i ett fortsatt effektiviseringsarbete. Planen ska innehålla bedömningar av när förändringar kan vara genomförda och när effekter i form av förkortade vistelsetider beräknas uppstå.

Kartläggning och analys av faktorer som på verkar handläggningstiderna

På en av domstolens avdelningar genomförs en processkartläggning av handläggningen av asylmål. Kartläggningen avseende ett förhandlingsmål är avslutad och den avseende ett föredragningsmål pågår. Flera faktorer som påverkar handläggningstiden negativt har identifierats. Under arbetet kallas dessa flaskhalsar. Vissa av dessa kan domstolen påverka, andra kontrolleras av externa aktörer.

Flaskhalsar som domstolen kan påverka (kronologisk ordning)

Anstånd till klagandens ombud i samband med att ramöverklagande kommer in.

Domstolen kan ställa krav på godtagbara motiv för anstånd och som huvudregel inte medge mer än ett anstånd. Inledningsvis kan detta innebära mer arbete för beredningen och domstolshandläggarna. Syftet är dock att ombud som har flera mål hos domstolen ska förstå vad som gäller och endast begära anstånd när det verkligen är nödvändigt. Får åtgärden effekt i ett större antal mål kan omloppstiden kortas med 1-3 veckor.

Effektiv bedömning av yrkanden om muntlig förhandling

I stort sett alla yrkanden om muntlig förhandling bedöms av domare. För att inte dessa bedömningar ska orsaka en flaskhals, måste domarna prioritera uppgiften. Ett alternativ är att koncentrera uppgiften till en eller några domare som då avlastas från andra uppgifter.

Effektiv utsättning av muntliga förhandlingar

Vid hög arbetsbelastning finns det en risk att andra arbetsuppgifter, t.ex. att registrera nya mål och expediera avgöranden, får gå före uppgiften att sätta ut muntliga förhandlingar. Lösningen är god bemanning och att chefen ger tydliga besked om vilka prioriteringar som ska göras.

Okklarheter vid tryckskrivning

Okklarheterna kan innebära att föredragande jurister och notarier överarbetar det material som ska skickas ut till nämndemännen inför förhandlingen.

Skriftväxling efter muntlig förhandling

När det inträffar är det oftast parterna som orsakar skriftväxling efter muntlig förhandling genom att ge in nytt material eller åberopa nya omständigheter först vid förhandlingen. Domstolen kan dock i viss utsträckning påverka hur stor påverkan det får på målets handläggningstid genom att redan vid förhandlingen bestämma datum för parternas yttranden och preliminärt datum för dom samt direkt kalla nämndemännen till fortsatt överläggning/föredragning.

Flaskhalsar som i första hand beror på externa aktörer (kronologisk ordning)

Ramöverklaganden

I början av år 2017 var cirka hälften av överklagandena i asylmål ramöverklaganden.

Migrationsverket svarar inte i tid

Migrationsverket håller inte svarstiderna vid kommunikering. Det gäller i ett mycket stort antal mål och trots att migrationsdomstolen förlängt svarsfristen från två till tre veckor. I vissa fall fortsätter migrationsdomstolen handläggningen ändå, men det är inte alltid möjligt. Dessutom måste tid läggas på att begära in dossen (som i asylmål endast finns i pappersform).

Kvalitetsbrister i Migrationsverkets utredningar och beslut samt ändrad inställning från Migrationsverket i väsentliga trovärdighetsfrågor

Utan att ha genomfört en kvantitativ undersökning, är det allmänna intrycket att många utredningar håller lägre kvalitet än tidigare. Det kan röra sig om brister när det gäller den landinformation som använts eller att den muntliga utredningen genomförts alltför ytligt eller fokuserat på frågor som är mindre väsentliga för bedömningen. Är bristerna av sådan karaktär att det inte kan läkas i migrationsdomstolen måste målet återförvisas till Migrationsverket. En återförvisning innebär längre tid i mottagningssystemet. Gör migrationsdomstolen bedömningen att bristerna kan läkas i domstolen, innebär det ofta att handläggningstiden förlängs och att handläggningen blir mera resurskrävande t.ex. genom att det krävs muntlig förhandling. Detta skulle kunna vara en delförklaring till att antalet asylmål som handläggs med muntlig förhandling ökat något.

Domstolen upplever också att Migrationsverkets processförare i större utsträckning än tidigare, ändrar inställning i trovärdighetsfrågor i samband med överklagandet. Även detta kan medföra ett ökat behov av muntliga förhandlingar.

Sena återbud från tolkar

Har ibland inneburit att en förhandling behövt ställas in då det inte gått att få fram ny tolk. En inställd förhandling innebär dessutom att resurser tas från annat arbete.

Nya omständigheter, ny bevisning eller ny landinformation ges in vid förhandlingen

Detta gäller båda parter. Endast undantagsvis är materialet sådant att det skapats eller uppstått i nära anslutning till förhandlingen.

Andra identifierade faktorer som kan påverka handläggningstiderna

Kommunicering

När det gäller att kommunicera överklagandet med Migrationsverkets processförarenhet är det en brett förankrad uppfattning hos domarna på domstolen att detta bör ske i de allra flesta asylmål. Under flera år sedan migrationsdomstolen inrättats kom överklagandena in till migrationsdomstolen via processförarenheten och det fanns därmed ett yttrande som normalt innebar att ytterligare kommunikering inte behövde ske med Migrationsverket. Sedan flera år är denna rutin ändrad så att överklagandena skickas till migrationsdomstolen direkt från prövningsenheterna. Prövningsenheterna yttrar sig inte över det som anförts i överklagandet utan prövar bara nödvändig formalia. En återgång till den tidigare ordningen skulle således innebära att handläggningstiden hos migrationsdomstolen kortades.

I asylmål är det inte ovanligt att det kommer in nytt material i första hand från klaganden under processens gång. Här kan det sannolikt finnas möjligheter att korta handläggningstiden genom att göra bedömningen av kommunikeringsbehovet mera i varje enskilt fall än utifrån generella principer. För närvarande pågår arbete inom domstolen med att undersöka hur detta ska uppnås. Inom ramen för det arbetet undersöks om en förutsättning är att ett sådant mål fördelas på domare tidigare än vad som gäller nu eller om det går att uppnå inom ramen för en gemensam beredning med beredningsdomare.

Muntlig förhandling

Att muntlig förhandling ingår i handläggningen kan påverka handläggningstiden för det enskilda målet både positivt och negativt. I en situation där det inte finns arbetskraft tillräckligt för att ta hand om alla mål, kan ett förhandlingsmål bli avgjort snabbare, eftersom där finns en dag då målet handläggs och därefter avgörs. Om det blir många muntliga förhandlingar och långa väntetider för att få en tid för förhandling så kan det påverka negativt.

Muntlig förhandling som ett inslag i handläggningen innebär dock att målet blir mera resurskrävande än för ett mål utan. Därför finns det en återkommande diskussion bland domarna på domstolen om vilka mål som kräver förhandling och när ett yrkande om muntlig förhandling kan avslås. Vidare tillämpas samtliga avdelningar numera en ordning där i stort sett ingen förhandling i migrationsmål sätts ut utan att en domare tagit ställning till yrkandet om muntlig förhandling. Förvaltningsrätten konstaterar dock att andelen asylmål som avgörs efter muntlig förhandling ökat något de senaste månaderna jämfört med tidigare.

”Buntning”

Att bunta mål innebär att man samlar mål som är likartade så att de avgörs tillsammans. Detta sker på olika nivåer inom migrationsområdet på domstolen.

En nivå är att avskilja tillståndsmålen från de generellt sett mera resurskrävande asylmålen. På så sätt frigörs resurser för dessa utan att tillståndsmålen blir ligande alltför länge.

En annan nivå är att fördela viss personal till att bara ta hand om förhandlingsmål medan andra enbart avgör mål på handlingarna. Syftet med detta är att motverka att stora mängder förhandlingsmål har en tendens att tränga undan mål som endast handläggs skriftligt. För närvarande finns det inget behov av denna metod på domstolen, men den är relativt enkel att införa om behov uppstår.

På samtliga avdelningar antecknas på utsidan av aktkappan vilket land målet rör. I vissa fall antecknas också om målet rör en specifik fråga, t.ex. desertering. På så sätt är det relativt enkelt att sammanföra flera mål som kräver samma typ av information. Detta tillämpas så långt det är möjligt på alla typer av migrationsmål såväl asyl som tillstånd och statusförklaringar.

Organisatoriska faktorer

Mellan domstolens avdelningar finns det vissa skillnader när det gäller organisation och arbetssätt. Domstolens uppfattning är att det inte i sig påverkar handläggningstiden för asylmål eller andra mål. Det innebär tvärtom en möjlighet att anpassa sig efter sammansättningen i personalgruppen och målsammansättning för att arbeta så effektivt som möjligt. Det ger vidare utrymme för att pröva olika ideer som om de faller väl ut kan spridas i organisationen. För att detta ska fungera krävs dock att det finns tydliga arbetsbeskrivningar och rutiner. Vidare måste det, även i en pressad arbetssituation, finnas tid för domare och övriga jurister att prata juridik och för samtliga yrkesgrupper att diskutera arbetsformer och effektivisering.

Goda exempel

Inrättandet av två särskilda enheter för migration

Hösten 2016 inrättades två enheter för att kunna möta den ökade migrationsinströmningen. Vardera enheten är organisatoriskt del av en avdelning men leds av en rådman som är enhetschef. En enhet är därutöver bemannade med två domare, två föredragande jurister med mentorsfunktion och 9-10 jurister i migration. En jurist i migration har en tidsbegränsad anställning om drygt 11 månader. Enheterna arbetar förhållandevis självständigt. Enheterna handlade från början samtliga domstolens tillståndsmål. Nu, då de nyanställda juristerna blivit mera erfarna, handlägger de även asylmål och statusförklaringar.

Syftet med enheterna är dels att koncentrera vissa resurser enbart till migrationsmål, dels att bredda rekryteringsunderlaget för föredragande jurister. För närvarande pågår en utvärdering av enheterna. Även om den ännu inte är helt klar, framstår det som att syftet med enheterna uppnåtts och att de arbetar mycket effektivt.

Tolksamordnare

I slutet av år 2016 tillskapade domstolen en funktion som tolksamordnare på 25 procent. Uppdraget som tolksamordnare innefattar att vara kontaktperson och specialist inom sitt område, både internt men även i kontakten med andra domstolar.

Utvecklingsplan

Arbetet med att utveckla rutiner och arbetssätt för att få en verksamhet som både håller hög kvalitet och är effektiv pågår löpande oavsett skiftande omvärldsfaktorer som en hög inströmning av migrationsmål. Den höga inströmningen av migrationsmål innebär dock ett särskilt fokus på detta arbete avseende migrationsmål eftersom det är en förutsättning för att bibehålla god kvalitet, effektivitet och en bra arbetsmiljö. Mot denna bakgrund är det svårt att formulera det pågående arbetet som en plan med en slutpunkt då resultatet ska visa sig. Nedan redovisas dock pågående arbeten och vad de förväntas föra med sig.

- Hårdare syn på anstånd för komplettering av ramöverklaganden. → Minskning av antalet ramöverklaganden, vilket kan korta handläggningstiden i ett enskilt mål några veckor.
- Beredningsdomare. Går det ha få vinster för handläggningstiderna genom att domare kommer in tidigare och i fler mål på beredningsstadiet? Eller får det motsatt effekt genom att domararbetskraft tas från att avgöra mål?
- Utvecklingsarbete när det gäller kommunikering. När behövs det? Ska det vara riktade förelägganden? → En uppstramning bör kunna korta handläggningstiderna något. Eftersom överkommunikeringen inte är normalläget ska dock tidsvinsterna inte överskattas.
- Utveckling av arbetssätt och samarbete hos kanslierna som effektiviserar utsättningen av muntliga förhandlingar och bl.a. gör det möjligt att erbjuda tolkarna hela dagar. → Färre inställda förhandlingar och effektivare användning av de resurser som finns för muntlig förhandling.

- Tydliga riktlinjer kring tryckskrivning och innehållet i protokoll/anteckningar. → Medför inte kortare handläggningstid i varje enskilt mål, men innebär att föredragande juristers och notariers arbete kan effektiviseras.



Domstolsverket

Uppdrag om en effektiviserad handläggning av asylmål

Regeringen har gett Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna och Domstolsverket i uppdrag att effektivisera handläggningen av asylmål. Härmed överlämnas Förvaltningsrätten i Luleås redovisning med anledning av uppdraget.



Victoria Bäckström

Lagman



Regeringsuppdrag om en effektiviserad handläggning av asylmål

Inledning

Förvaltningsrätten i Luleå påbörjade redan under våren 2016 ett arbete med syfte att rusta organisationen inför kommande ökade måltillströmning på migrationsområdet. Detta arbete, som bedrevs med alla personalkategorier involverade, utmynnade i en organisationsförändring. Förändringen berörde främst den dömande verksamheten och den största skillnaden mot tidigare organisation var införandet av en gemensam beredning även av migrationsmålen.

Med anledning av regeringsuppdraget har förvaltningsrätten genomfört en utvärdering av den nya organisationen. Förvaltningsrätten har även vidtagit ett antal åtgärder för att ytterligare effektivisera handläggningen av asylmålen.

Organisationsförändringen

Förvaltningsrätten i Luleå blev migrationsdomstol i oktober 2013. Verksamheten startade utan ingående mål i balans och domstolen har över tid haft både under- och överbalans på migrationssidan, men hittills inte riktigt kunnat nå samtliga av regeringens verksamhetsmål avseende migrationsmålen. Mot denna bakgrund i kombination med den målanstormning som förväntades genomfördes en organisationsförändring den 1 oktober 2016.

Organisationsförändringen innebar att domstolens dömande verksamhet delades in i fem enheter. Enheterna 2 och 3 avgör nu huvuddelen av domstolens allmänna mål och dessutom viss del av migrationsmålen (asyl och tillstånd). Enheterna 4 och 5 avgör huvuddelen av domstolens migrationsmål (asyl, tillstånd och förtursmål).

Vidare tillskapades en enhet (enhet 1) som ansvarar för att bereda merparten av förvaltningsrättens mål, såväl allmänna som migration. Enhet 1 ansvarar även för att avgöra de mål som av enhetens domare bedöms vara klara för avgörande utan kommunikering eller andra beredningsåtgärder, s.k. snabbmål. På enheten arbetar två rådmän och sex erfarna föredragande.

Beredningen av bl.a. asylmål innebär att en föredragande noga går igenom det inkomna målet och därefter föredrar målet för en domare. Domaren bedömer om målet ska kommuniceras och tar ställning till yrkanden om t.ex. muntlig förhandling eller översättning av dokument. Beredningen dokumenteras på ett försättsblad som läggs in i målet. Av försättsbladet framgår bl.a. hur klagandens identitet bedöms, yrkanden, en sammanfattning av det överklagade beslutet men även sådant som beredningsenheten bedömt vara oklart eller om något saknas, exempelvis aktuell landinformation i målet. Försättsbladet fungerar därmed som en introduktion till målet när det är klart för avgörande. Enhet 1 fördelar det beredda målet vidare till övriga dömande enheter. Vid fördelning eftersträvas att beredarna om möjligt ska erhålla flera mål av samma måltyp vid varje fördelningstillfälle ("buntning"). Speciellt för oerfarna beredare underlättar det att sätta upp flera mål som t.ex. gäller samma land eller problematik.

Mål där domare bedömer att muntlig förhandling ska hållas fördelas på beredare och domare och lämnas därefter till kansliet som bokar in förhandlingen. Någon kommunikation om när det är lämpligt att hålla förhandlingen sker inte utan domstolens anställda har att hålla sina kalendrar uppdaterade så att det tydligt framgår när de är tillgängliga för muntliga förhandlingar.

Kanslienheten genomförde en förändring av sitt arbetssätt redan under våren 2016 och den var initialt inte motiverad av måltillströmningen inom migration. Kanslienheten har dock justerat sitt arbetssätt för att underlätta de nya rutiner som enhet 1:s tillskapande har gett. De rutiner som förändrats är bl.a. utsättning av muntliga förhandlingar som nu regelmässigt görs av enhet 1 med sju veckors framförhållning utan att den domare som ska döma i målet eller de offentliga biträdena särskilt tillfrågas om önskemål om tid. Enhet 1 har också tillgång till ett s.k. snabbspår hos kansliet vilket innebär att enhetens mål expedieras samma dag som de avgjorts.

Utvärdering av organisationsförändringen

Utvärderingen genomfördes med hjälp från Domstolsverket och där kunde bl.a. följande positiva effekter konstateras:

- KommunikERING och beslut om muntliga förhandlingar sker enhetligt.
- Behov av snabba åtgärder uppmärksammas snabbare.
- Domare deltar i den inledande granskningen.
- Beredarna sätter upp mål och domarna ägnar sig åt dömmande.
- Snabb återkoppling från beredning till kansliet.
- Snabb och rättssäker hantering av målen möjliggörs.

Vid utvärderingen fick även Migrationsverkets processföringsenhet i Boden inkomma med synpunkter. Verkets synpunkter var till helt övervägande del positiva och där framhölls bl.a. följande:

- Enhetlighet i förvaltningsrättens inledande bedömningar.
- Positivt att verket snabbt får begäran om yttrande under förutsättning att målet avgörs medan yttrandet är aktuellt.
- Buntning av mål inför begäran om yttrande förenklar för processförarna.
- Det finns fog för förvaltningsrätten att begära yttrande i de fall detta sker - ofta riktade frågor vilket uppskattas.
- Förvaltningsrätten har låg förhandlingsfrekvens men verket bedömer att de förhandlingar som sätts ut är relevanta.
- Sjuveckorsperioden vid utsättande av förhandling fungerar bra.

Identifierade flaskhalsar och tidstjuvar

I samband med utvärderingen av organisationsförändringen blev förvaltningsrättens personal även intervjuade om upplevda flaskhalsar och tidstjuvar. Där framhölls bl.a. följande:

- Ramöverklaganden förenade med anstånd är mycket vanliga.
- Tiden för muntlig förhandling är ibland för kort och ny tid måste hittas med samma rätt.
- Utdelningen av mål anpassas inte till respektive individs kapacitet, vilket gör att vissa har för lite att göra och andra för mycket.
- För få personer arbetar med handledning av nyanställda.

Statistik nuläge och före organisationsförändringen

Perioden oktober 2015-februari 2016

Verksamhetsmål	90 percentil omloppstid i månader	Antal avgjorda mål
Avlägsnandemål ensamkommande barn	1,9	12
Övriga avlägsnandemål asyl	7,0	158
Verkställighetsmål	0,5	57
Övriga migrationsmål	5,9	518
Totalt migrationsmål	6,0	745

Huvudgrupp	Ingående balans	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål	Utgående balans
Avlägsnandemål asyl (6001,6003,6024,6202,6204)	98	271	170	199
Omedelbar verkställighet (6020,6021)	0	13	11	2
Uppehållstillstånd, Avlägsnandemål ej asyl, Statusförklaring (6002,6008,6027, 61, 63)	299	291	445	145
Verkställighetsmål (6201)	5	53	57	1
Medborgarskapsmål (66)	0	1	1	0
Övriga migrationsmål (64,65,67,69)	12	80	61	31
Summa:	414	709	745	378

Perioden oktober 2016-februari 2017

Verksamhetsmål	90 percentil omloppstid i månader	Antal avgjorda mål
Avlägsnandemål ensamkommande barn	2,7	33
Övriga avlägsnandemål asyl	7,2	608
Verkställighetsmål	0,6	82
Övriga migrationsmål	4,4	730
Totalt migrationsmål	6,5	1 453

Huvudgrupp	Ingående balans	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål	Utgående balans
Avlägsnandemål asyl (6001,6003,6024,6202,6204)	557	479	641	395
Omedelbar verkställighet (6020,6021)	0	3	3	0
Uppehållstillstånd, Avlägsnandemål ej asyl, Statusförklaring (6002,6008,6027, 61, 63)	251	752	618	385
Verkställighetsmål (6201)	1	85	82	4
Medborgarskapsmål (66)	0	1	0	1
Övriga migrationsmål (64,65,67,69)	48	118	109	57
Summa:	857	1 438	1 453	842

Andra genomförda och kommande förändringar

Som framgår ovan har domstolen noterat att offentliga biträden ofta överklagar Migrationsverkets beslut och samtidigt begär anstånd med att utveckla grunderna för överklagandet (s.k. ramöverklaganden). Som regel anges arbetsanhopning som skäl till anståndsbegäran men inte sällan saknas motivering helt. Vid dessa situationer har domstolen sedan den 13 mars 2017 minskat den beviljade anståndstiden från två till en vecka. Vidare har domstolen sett en ökning av omotiverade begäranden om anstånd efter att domstolen avslagit begäran om muntlig förhandling och i samband med detta gett biträdet två veckor att slutföra talan. Domstolen har därför kompletterat avslagsbesluten med en upplysning om att ytterligare anstånd efter tvåveckorsfristen inte kommer att medges. Genom dessa uppstramningar förväntas omloppstiderna minska med upp till två veckor.

Under våren planeras två övertidshelger inför vilka asylmål fördelas på erfarna beredare som sätter upp domsförslag till två extra nämndsammanträden. Vid dessa sammanträden har tidigare rådmän vid domstolen lånats in för att avgöra ca 25-30 mål per tillfälle. Kansliet kommer att få möjlighet att expediera dessa mål genom övertidstjänstgöring. Dessa två sammanträden beräknar domstolen ska förkorta de totala omloppstiderna under våren.

Förvaltningsrätten har sedan länge nämndsammanträden på tisdagar. Till dessa sammanträden föränmäls målen och utskick görs till nämndemännen en vecka innan tjänstgöringsdatum. Som

komplement har domstolen sedan en månad tillbaka infört ytterligare ett nämndsammanträde på torsdagar. Till detta sammanträde kan beredare och domare anmäla mål så sent som fram till dagen innan. Några utskick görs inte. Domstolen anser att detta kan ge möjlighet att minska omloppstiderna men har svårt att avgöra exakt effekt av åtgärden.

En handläggare på kansliet har specialiserats på registrering av migrationsmål. Genom detta har Migrationsverket vetskap om till vem på domstolen som deras handläggare kan vända sig till för snabbt svar. Domstolen kan i sin tur gå samma snabba väg vid kontakter med verket.

Enhetscheferna gör regelbundna avstämningar med varje beredare där den aktuella arbetsbelastningen diskuteras. I samråd bestämmer man sedan hur många mål som är lämpligt att tilldela beredaren kommande period. Detta för att minska stressen och ge de anställda möjlighet att själva påverka arbetsbelastningen.

Personal och lokaler

Parallellt med organisationsförändringen har en kontinuerlig rekrytering av nya medarbetare inom samtliga personalkategorier skett. Förvaltningsrätten kan konstatera att det inte är enkelt att rekrytera kvalificerade medarbetare. Speciellt rekryteringen av ordinarie domare har varit problematisk. Akut personalbrist har dock kunnat undvikas och domare har lånats in genom bl.a. Domstolsverkets förstärkningsstyrka. Det har naturligtvis påverkat organisationen att det ständigt har tillkommit nya medarbetare somt behövt handledning från erfarna anställda.

För att förebygga negativ stress och ev. sjukskrivningar hos personalen vid en ökad arbetsbelastning har förvaltningsrätten i sin verksamhetsplan för 2017 prioriterat särskilda friskvårdsinsatser.

Personalökningen har självfallet medfört ett behov av större lokaler. Detta behov har dock förhållandevis snabbt kunnat tillgodoses genom utökning och ombyggnation av befintliga lokaler.

Slutsats

Förvaltningsrätten i Luleå har trots markant ökad måltillströmning lyckats öka målavverkningstakten avseende asylmål kraftigt. Med redan genomförda och planerade åtgärder ser sig

förvaltningsrätten rustad att även fortsättningsvis hålla en hög målavverkning och minska omloppstiderna.

Förvaltningsrätten vill även framhålla vikten av att domstolarna får ägna sig åt sin kärnverksamhet under denna period samt understryka den arbetsbesparing som skulle bli om migrationsdomstolarna inte längre skulle vara handläggande myndighet i förvarsmål.