

Förnyad kritik mot Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, för långsam och passiv handläggning av mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i migrationsmål

Beslutet i korthet: I juni 2019 kritiserade JO Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, för långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Vidare uttalade JO att domstolens handläggningstider i mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl samt besök eller bosättning var betydligt längre än vad som var rimligt och acceptabelt.

I detta beslut från chefsJO får domstolen på nytt kritik för långsam handläggning av tre mål om uppehållstillstånd. I ett av målen uppgick handläggningstiden till mer än två år och fyra månader, och domstolen vidtog inte någon egentlig åtgärd under en tid om cirka ett år och tio månader. Enligt chefsJO var handläggningstiden anmärkningsvärt lång och den passiva handläggningen helt oacceptabel.

ChefsJO konstaterar att handläggningstiderna har försämrats ytterligare sedan det tidigare JO-ärendet och att de således fortfarande är betydligt längre än vad som är rimligt och acceptabelt. Ett resurstillskott och en omorganisation kan förhoppningsvis leda till kortare handläggningstider på sikt. Det kan dock ta lång tid innan de når en normal nivå. ChefsJO noterar i det sammanhanget att Riksrevisionen för närvarande granskar om migrationsdomstolarnas hantering av migrationsmål är effektiv.

Beslutet lämnas över till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Bakgrund

I ett beslut den 5 juni 2019 kritiserade dåvarande JO Lars Lindström Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, för långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716), se JO 2019/20 s. 108. I beslutet uttalade sig JO vidare generellt om domstolens handläggningstider för migrationsmål. Vid tidpunkten för beslutet redovisade domstolen att mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl tog 17–21 månader att handlägga och mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning 12–16 månader. Enligt JO var dessa tider betydligt längre än vad som var rimligt och acceptabelt. Av utredningen framgick att domstolen vid den aktuella tidpunkten avgjorde fler migrationsmål än vad som kom in till domstolen. Enligt JO innebar det att balansen av migrationsmål, och därmed

också handläggningstiderna, skulle minska. JO lämnade över ett exemplar av beslutet till bl.a. Justitiedepartementet för kännedom.

Anmälningar

I tre anmälningar som kom in till JO i februari 2020 framförde AA, BB och CC klagomål mot Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, om långsam handläggning av tre mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

AA anförde i huvudsak följande:

Han har väntat alldeles för länge på domstolens avgörande i mål nr UM 11894-18. Domstolen har gett olika besked om den förväntade handläggningstiden. Enligt det senaste beskedet var den 12–16 månader. Hans mål har handlagts under längre tid än så.

BB anförde i huvudsak följande:

Hon är god man för en person som fick avslag på sin ansökan om asyl i september/oktober 2017. Den 12 oktober 2017 överklagades avslagsbeslutet till migrationsdomstolen. Domstolen har vid tiden för JO-anmälan handlagt målet, nr UM 11728-17, i två år och cirka fyra månader. Hennes huvudman mår mycket dåligt av att målet inte avgörs och lider skada eftersom överklagandet delvis handlar om en åldersuppskrivning.

CC anförde i huvudsak följande:

Enligt domstolens information uppgår den förväntade handläggningstiden för ett mål om uppehållstillstånd till 10–14 månader. Handläggningstiden i mål nr UM 10331-18 uppgår nu till 18 månader.

Utredning

JO tog in bl.a. dagboksbladen i de tre målen från förvaltningsrätten.

Den 17 februari 2020 tog JO del av den information som förvaltningsrätten hade lagt ut på sin webbplats om hur lång tid det tar att handlägga ett mål vid domstolen. Informationen var senast uppdaterad den 28 november 2019. I fråga om mål vid migrationsdomstolen framgick följande:

- a) mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl:
20–24 månader
- b) mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning:
12–16 månader
- c) viseringsmål: 2–8 veckor.

Den 18 maj 2020 hade informationen uppdaterats enligt följande:

- a) mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl:
20–26 månader

- b) mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning:
13–17 månader
- c) viseringsmål: 2–8 veckor.

JO uppmanade förvaltningsrätten att yttra sig över de tre anmälningarna om långsam handläggning. Yttrandet skulle också innehålla en redogörelse för handläggningstiderna generellt i migrationsmålen vid domstolen, vilka åtgärder som vidtagits sedan domstolens yttrande den 17 april 2019 i det tidigare JO-ärendet och en prognos för domstolens handläggningstider framöver i migrationsmål.

Förvaltningsrätten (lagmannen DD) lämnade den 8 maj 2020 följande remissvar:

Handläggningen i förvaltningsrättens tre mål med mål nr UM 11894-18, UM 11728-17 och UM 10331-18

När det gäller handläggningen av de tre nu aktuella migrationsmålen får jag be att hänvisa till rådmannen EE:s yttrande...(avseende mål nr UM 11894-18), rådmannen FF:s yttrande...(avseende mål nr UM 11728-17), och chefsrådmannen GG:s yttrande...(avseende mål nr UM 10331-18).

Jag beklagar de långa handläggningstiderna och konstaterar att handläggningen i samtliga tre mål tyvärr varit mycket lång men att målen numera är avgjorda. Handläggningstiderna har varit något längre än de ungefärliga tider som finns angivna på förvaltningsrättens webbplats. Anledningen till att det tagit så lång tid att avgöra målen är, som jag ser det, ett resultat av brist på resurser, sett i förhållande till domstolens arbetsbelastning.

Handläggningen och handläggningstiderna generellt i domstolens migrationsmål

Förvaltningsrätten har i tidigare ärende (JO:s dnr 134-2019) redogjort för handläggningen av och handläggningstiderna generellt i domstolens migrationsmål. Förvaltningsrättens yttrande i denna del avser tiden därefter, dvs. efter den 17 april 2019.

De generella handläggningstiderna i migrationsmål vid domstolen

Jag tillträdde min befattning den 1 januari 2020 och kan konstatera följande. Förvaltningsrätten arbetar systematiskt för att hantera en ökad målmängd och för att förbättra de långa omloppstiderna samt minska befintliga balanser. Antalet avgjorda mål det senaste året har ökat från drygt 30 000 till drygt 36 000. Förvaltningsrätten har dock fortsatt haft en osedvanligt stor inströmning av migrationsmål samt ett ökat antal inkomna allmänna mål till domstolen. Trots att balanserna har minskat är omloppstiderna, liksom tidigare, fortsatt mycket långa för flera av domstolens migrationsmål.

Bilaga 4 visar en grafisk bild över antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål vid förvaltningsrätten 2015–2019 samt första kvartalet 2020. Bilaga 5 visar handläggningstiderna i migrationsmål vid förvaltningsrätten 2019 respektive första kvartalet 2020 [*bilagorna utelämnade här, JO:s anm.*].

Domstolens åtgärder

En förutsättning för att kunna hantera den stora målmängden, förbättra omloppstiderna och minska balanserna är att det finns tillräckliga resurser för verksamheten. Som förvaltningsrätten beskrivit i tidigare ärende, har den viktigaste och en mycket utmanande del i domstolens arbete med den kraftiga ökningen av migrationsmål varit att öka antalet anställda och behålla kompetent personal. Arbetet med personalförsörjning har tagit tid och krävt stora resurser för att

uppnå ett ökat målavgörande med bibehållen hög kvalitet och rättssäkerhet i den dömande verksamheten.

Förvaltningsrättens ekonomiska resurser har sedan maj 2019 minskat, då Domstolsverket drog tillbaka 0,5 procent av den allmänna ramen, motsvarande 407 000 kr. Domstolsverket drog även tillbaka det överföringsbelopp som förvaltningsrätten hade från 2018, vilket motsvarade 2 626 000 kr. Förvaltningsrättens redan befintliga budget för 2019 minskades därigenom med 3 miljoner kr. Inför 2020 yrkades samma engångsbelopp som tilldelats förvaltningsrätten föregående år, motsvarande 81 miljoner kr. Under sommaren 2019 kom indikationer från Domstolsverket på att tilldelningen av yrkat engångsbelopp var osäker. I samband med budgetpropositionen hösten 2019 framkom att förvaltningsrätten endast skulle komma att få ett engångsbelopp om 32 miljoner kr. Förvaltningsrätten tvingades till följd av detta revidera sin preliminära budget för 2020 med besparingar om ca 36 miljoner kr. Till följd av detta tvingades förvaltningsrätten bl.a. besluta om anställningsstopp den 23 september 2019. Befintliga provanställningar fick avbrytas, liksom det planerade intaget av notarier. Förvaltningsrätten tvingades gå igenom samtliga förvaltningskostnader för att undersöka möjliga besparingar. Det var i detta läge dessutom oklart om det skulle räcka med de planerade besparingarna om 36 miljoner kr, eftersom detta var beroende av att förvaltningsrätten skulle få behålla tidigare anslagskredit om 10 procent. Besked om att anslagskrediten beviljades kom först den 19 december 2019. Den långsiktiga planeringen av verksamheten inför 2020 var mot denna bakgrund mycket svår.

Efter planerade och delvis genomförda omställningar och besparingar kom besked i slutet av januari 2020 om att förvaltningsrätten genom vårändringsbudgeten troligtvis skulle komma att tilldelas ca 16 miljoner kr som ett engångsbelopp för 2020. En arbetsgrupp tillsattes för att undersöka hur detta tillskott kunde användas på bästa sätt. Uppväxlingen har visat sig svårare än beräknat då anställda har slutat eller begärt tjänstledigt i högre utsträckning än vad förvaltningsrätten lyckats rekrytera och förlänga befintliga anställningar. Förändringar som planerats och påbörjats till följd av tillskottet om 16 miljoner kr är att anlita mer domarkraft genom förstärkningsstyrkan, pensionerade domare, förvaltningsrättsfiskal och förlängningar av tjänster som tf. rådmän. Förvaltningsrätten har även rekryterat föredragande jurister för viss tid, förlängt anställningar för viss tid efter avslutad notariatjänstgöring, ökat antalet platser för sommarnotarier, visstidsanställt och förlängt tjänster för domstolshandläggare, planerat övertidsprojekt och överlämnat allmänna mål till Förvaltningsrätten i Falun och migrationsmål till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Exempel på andra åtgärder som förvaltningsrätten genomfört i syfte att öka effektiviteten och för att avlasta de dömande avdelningarna är att det införts en ny enhet under våren 2020 som uteslutande arbetar med viseringsmål och andra mål av enklare beskaffenhet. För att förbättra omloppstiderna har det även gjorts vissa omfördelningar av mål och justeringar avseende inlottning av mål på de olika dömande avdelningarna. Det har därutöver genomförts en del personalförflyttningar och en enhet har till följd av minskade personalresurser fått bistå ett par avdelningar med domar- och föredraganderesurser.

Förvaltningsrätten har vidare arbetat för att viseringsmålen, som kraftigt ökat de senaste åren, ska fördelas över fler migrationsdomstolar (se bl.a. domstolens hemställan till regeringen, JU2019/02094/DOM, insänd den 31 maj 2019). Ändrade forumregler i viseringsmål finns nu föreslaget i Justitiedepartementets promemoria *Behörig migrationsdomstol i viseringsmål* (Ju2020/01022/DOM) med förslag om ikraftträdande den 1 oktober 2020. En förändring i enlighet med promemorians förslag skulle innebära en avsevärd minskning av domstolens viseringsmål, vilket skulle underlätta planeringen av verksamheten och ge tid till att handlägga andra måltyper av stor betydelse för enskilda. En konsekvens av förslaget är samtidigt att domstolens ekonomiska resurstilldelning kommer att minska med över 20 miljoner kr.

Domstolen har även, i juni 2019, anordnat ett möte med Migrationsverket Väst. Vid mötet påvisade domstolen de negativa samhälleliga konsekvenserna av Migrationsverkets kontinuerliga överflyttningar av ärenden från Stockholmsregionen till Region Väst, vilka medfört stora ökningar av antalet inkommande asylmål till domstolen. En del av dessa har kunnat lämnas över till Förvaltningsrätten i Stockholm, men arbetet har dragit mycket resurser, och har totalt sett lett till försämringar för de asylsökande sett till handläggningstiden inom *hela* rättskedjan.

På grund av den rådande pandemin kan vissa av de planerade åtgärderna för 2020, såsom anlitande av äldre pensionerade domare och övertidsprojekt, inte genomföras i nuläget. Det kan till följd av bl.a. detta och en hög personalomsättning vara svårt att fullt ut ta tillvara de tillskjutna medlen om 16 miljoner kr under 2020. Eftersom förutsättningarna för 2021 fortfarande är mycket osäkra och indikationerna för närvarande visar på en minskad medelstilldelning har förvaltningsrätten inte haft möjlighet att anställa några nya notarier under 2020 eller tillsvidareanställa annan personal i någon större utsträckning.

Prognos

Förvaltningsrätten har, som beskrivits ovan, en mycket ansträngd situation med långa handläggningstider och höga balanser. En förutsättning för att långsiktigt kunna planera verksamheten och upprätthålla ett effektivt målarbete med bibehållen rättssäkerhet är att domstolen får en förutsägbar, hållbar och mer långsiktig budget samt inte är beroende av engångsbelopp med kort framförhållning.

Domstolens förutsättningar och möjligheter att planera för 2021 är i hög grad beroende av flera för närvarande osäkra faktorer, och då framför allt budgeten för 2021 men även den pågående pandemins inverkan, personalomsättningen och i vilken omfattning eventuella förändringar av forumreglerna för viseringsmålen kommer att påverka domstolens budget. Utifrån nuvarande budgetunderlag saknas förutsättningar för att ta in nya notarier och fastanställa personal i någon större utsträckning. Den preliminära budgeten för 2021 som förvaltningsrätten har att utgå ifrån innebär besparingar i förhållande till innevarande år om ca 50 miljoner kr. I det fall viseringsmålen fördelas över fler domstolar tillkommer ytterligare besparingar. Utifrån dessa förutsättningar kan de långa handläggningstiderna och stora balanserna för migrationsmål inte förväntas minska i någon större omfattning, trots ett fortgående arbete med att justera och ytterligare effektivisera verksamheten.

Till remissvaret fogades yttranden från de domare som haft ansvar för de aktuella målen, ett diagram över antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål 2015–2020 och en statistikrapport om handläggningstiderna i migrationsmål vid domstolen.

Rådmannen EE anförde i huvudsak följande när det gäller AA:s klagomål:

På avdelning 2 arbetar vi i rådslag. I varje rådslag ingår domare, föredragande och notarier. Fram till i början av februari 2020 arbetade vi i fyra rådslag, varav jag ingick i rådslag 3. Det aktuella målet har varit lottat på rådslag 1, som tillsammans med rådslag 3 numera bildar rådslag 1. Före sammanslagningen hade jag ingen närmare inblick i hur målen i rådslag 1 bereddes eller vilka prioriteringar som gjordes. Där får jag hänvisa till chefsrådmannen och de domare som då ingick i rådslag 1. Följande reflexioner kan jag dock göra beträffande aktuellt mål utifrån dagboksbladet.

Målet registrerades den 19 september 2018. Överklagandet har i mycket stor omfattning, på eget initiativ, kompletterats av klaganden eller dennes ombud.

Det har kommit in flera handlingar varje månad med undantag för september månad 2019. Något yttrande har aldrig begärts från Migrationsverket.

Att jag den 4 mars 2020 kom att avgöra målet får räknas mer som en tillfällighet. Dock hade jag i januari fått upp ögonen på det genom att jag som chefsrådmannens ställföreträdare haft att fatta beslut om en begäran om förtursförklaring, som den 27 januari 2020 avslogs. Målet började bli "gammalt" så det fanns trots avslaget anledning att gå igenom det och överväga om det fanns anledning att återuppta beredningen (jfr Migrationsöverdomstolens avgörande den 12 december 2019, mål UM 17117–19).

Inför det kommande avgörandet begärde domstolen den 14 februari 2020 in aktuella inkomstuppgifter från klaganden gällande anknytningspersonen. Kompletteringen inkom den 27 februari 2020. Målet avgjordes därefter den 4 mars 2020. Överklagandet avslogs med hänvisning till att anknytningspersonen inte uppfyllde det s.k. försörjningskravet.

Vad gäller arbetet på avdelningen, vilka prioriteringar som ska göras och ansvarsfördelningen, vill jag framföra följande.

Avdelningschefen bestämmer vilken målsättning som ska gälla för arbetet i rådslagen och i vilken ordning prioriteringar ska göras. Vad som skulle gälla för tillståndsmål inkomna före den 1 juli 2018 framgår av bifogat mail från den 7 november 2019 [*e-postmeddelandet utelämnat här, JO:s anm.*]. Aktuellt mål inkom efter den tidpunkten.

Enligt avdelningens arbetsbeskrivning (och 14 § förvaltningsrättsinstruktionen) ska det vid varje tidpunkt under målets handläggning finnas en ansvarig domare för målet. Ansvarig domare för målen i beredningsprocessen är någon av rådslagens domare. Ansvaret för ett mål, som inte är fördelat till någon namngiven domare, övergår till avdelningschefen, när det bedömts som KFA (klart för avgörande).

Av målstatuspilen i aktuellt mål kan följande utläsas.

2018-09-19 Inkom

2018-11-05 KFA

2020-02-14 Fortsatt beredning

2020-03-02 KFA

2020-03-03 Uppsatt

2020-03-04 Föredraget och avslutat

Slutsatsen beträffande mål UM 11894–18 är att handläggningstiden, utifrån domstolens uppgifter på webbplatsen (12–16 månader), överskridits med några månader.

Rådmannen FF anförde i huvudsak följande när det gäller BB:s klagomål:

Nedan följer en kronologi över vad som har hänt i ärendet.

- | | |
|------------|--|
| 2016-06-02 | Ansökan om asyl. Uppgett att han är underårig och att han riskerar att tvångsrekryteras av Al Shabaab samt att han riskerar skyddsgrundande behandling på grund av säkerhetsläget. Han saknar nätverk i hemlandet. |
| 2017-09-26 | MIV:s beslut. |
| 2017-10-16 | Målet inkommer till migrationsdomstolen. Det offentliga biträdet begär anstånd med att utveckla talan och att komma in med fullmakt. |
| 2017-10-27 | Kompletterande överklagande. Begär muntlig förhandling. Fullmakt inkommer. |

2017-11-30	Inkommer läkar- och psykologintyg till styrkande av att klaganden är underårig och att det föreligger en ytterst allvarlig psykisk problematik. Hemställs att MIV yttrar sig över detta.
2017-12-07	Inkommer utlåtande från professor HH om <i>second opinion</i> av medicinsk åldersbedömning. Hemställs att MIV yttrar sig över detta.
2018-01-08	Yttrande från MIV.
2018-01-19	Avslag muntlig förhandling. Offentliga biträdet får tillfälle att senast 2018-02-16 slutföra sin talan och komma in med kostnadsräkning.
2018-02-14	Yttrande från det offentliga biträdet samt kostnadsräkning.
2018-10-24	Målet omfördelas från avd. 4 till avd. 5.
2019-02-28	Målet vidarefördelas till Grupp 53.
2019-09-24	Målet vidarefördelas till föredragande jurist.
2019-12-10	Migrationsdomstolen för in landinformation i målet, ber offentliga biträdet yttra sig över landinformationen och ger biträdet möjlighet att inkomma med nytt läkarintyg. Det gamla läkarintyget var från 2017-11-16.
2020-02-11	Tillfälle till yttrande till ombudet/god man som av förbiseende inte har fått tillfälle att yttra sig i målet tidigare.
2020-02-24	Yttrande från ombud/god man.
2020-02-28	Dom.

Statuspilen

Enligt statuspilen sattes ett första domsförslag upp 2019-09-25. Fortsatt beredning beslutades 2019-12-10 när domstolen förde in ny landinformation och gav biträdet möjlighet att inkomma med nytt läkarintyg på grund av psykisk ohälsa. Varken yttrande från det offentliga biträdet eller något läkarintyg kom in till domstolen. Slutligt domsförslag sattes upp 2020-01-22 och målet föredrogs 2020-02-11. Yttrande från ombudet/god man kom in efter föredragningen men tillförde inte något nytt.

Målet har legat på avdelning 4 i åtta månader utan att någon åtgärd har vidtagits. Därefter har det legat på avdelning 5 i elva månader utan att någon åtgärd, förutom vidarefördelning till rådslag 53, har skett. Målet sattes inledningsvis upp för en annan rådman, men när hon gick på föräldraledighet tog jag över målet. Enligt min mening beror den långa handläggningstiden på domstolens brist på resurser i förhållande till det antal mål som domstolen har att hantera.

Chefsrådmannen GG anförde i huvudsak följande när det gäller CC:s klagomål:

Målets handläggning

Av diarieföringssystemet Vera framkommer bl.a. följande. Det aktuella målet kom in till Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg (nedan migrationsdomstolen) den 6 augusti 2018 och bedömdes vara klart för avgörande tre dagar senare. Klaganden har sedan inkommit med kompletterande information och handlingar den 15 juli och den 30 september 2019. Migrationsverket inkom med yttrande med anledning av de nya handlingar som ingivits den 25 oktober 2019 och klaganden underrättades om detta yttrande den 12 november 2019. Målet avgjordes den 17 mars 2020.

Ansvarig domare

Jag har som avdelningschef varit ansvarig domare för målet från det att det kom in till avdelningen till dess att det avgjordes.

Målets handläggningstid

Klaganden har när målet kom in till migrationsdomstolen upplysts om att handläggningstiden i den här typen av mål vanligtvis är 10–14 månader. Numera står det på förvaltningsrättens externa hemsida att den genomsnittliga handläggningstiden är 12–16 månader. Av 2 kap. 11 § regeringsformen framgår att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Det nu aktuella målet kom in till förvaltningsrätten för 17 månader sedan. Det har således tagit längre tid att handlägga än det genomsnittliga målet av denna typ vid domstolen. Detta beror på inget sätt på klaganden.

Min bedömning

Förvaltningsrätten har i tidigare yttranden till Riksdagens ombudsmän redogjort för handläggningstiderna vid domstolen. I dagsläget finns vid avdelning 2 på domstolen, den avdelning där nu aktuellt mål handläggs, 2 599 öppna allmänna mål och 597 migrationsmål, totalt 3 196 mål. Av dessa är 208 i samma ålderskategori som det nu aktuella målet, det vill säga 15 månader eller äldre.

Under andra halvåret 2019 aviserade regeringen stora nedskärningar på de engångsanslag som finansierat verksamheten vid migrationsdomstolen. Det har föranlett att domstolen vidtagit en mängd besparingsåtgärder, bl.a. stoppat all rekrytering av förvaltningsrättsnotarier, slutat anställa tillfällig personal, avslutat provanställningar m.m. Personalstyrkan på avdelning 2, exklusive domstolshandläggare, har därför minskats med ca 30 procent.

Inget har framkommit som skulle tyda på att det aktuella målet särbehandlats, varken positivt eller negativt. Det har handlagts så snabbt det varit möjligt, utifrån det inflöde av mål som varit, de prioriteringar som gäller och den personal som varit tillgänglig. Sammanfattningsvis är handläggningstiden ur klagandens synvinkel oacceptabelt lång, men den måste ses i ljuset av den arbetssituation som migrationsdomstolen befinner sig i.

Anmälarna gavs tillfälle att kommentera remissvaret. Ingen av dem hördes av.

I maj 2020 mottog JO en anmälan mot Förvaltningsrätten i Göteborg om långsam handläggning av ett mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725). Inom ramen för det ärendet uppmanades förvaltningsrätten att yttra sig över anmälan (JO:s ärende med dnr 3829-2020). I sitt remissvar den 29 september 2020 lämnade förvaltningsrätten (lagmannen DD) följande uppgifter av intresse även för de nu aktuella ärendena:

De ändrade forumreglerna i viseringsmål skulle enligt plan ha trätt i kraft den 1 oktober 2020. Förslaget är nu att reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det är först nu i dagarna som domstolen fått besked från Domstolsverket hur detta kommer att påverka budgeten för 2021.

Förvaltningsrätten har haft en mycket ansträngd situation med långa handläggningstider och höga balanser. Resurstillskottet till migrationsdomstolarna i budgetpropositionen för 2021 ger domstolen bättre förutsättningar att långsiktigt kunna planera verksamheten och upprätthålla ett effektivt målarbete med bibehållen rättssäkerhet. Tillskottet innebär bl.a. att domstolen kommer ha ökade möjligheter att rekrytera ny personal och behålla viktig kompetens. Tillskottet kommer därför att bidra till att minska domstolens balanser och handläggningstider framöver i både allmänna mål och migrationsmål.

Förvaltningsrätten i Göteborg genomför sedan våren 2020 en översyn av domstolens dömande organisation. Målet är att domstolen ska ha en robust och flexibel organisation för den dömande verksamheten som är anpassad till domstolens målinflöde och ekonomiska förutsättningar. I dagsläget fördelas majoriteten av domstolens mål i första hand på en avdelningssammansatt beredningsorganisation. Chefsrådmannen är ansvarig domare under tiden ett mål är under beredning. Omorganisationen kommer i stället innebära att ansvaret för varje mål fördelas direkt på en domare när målet kommer in till domstolen. Den ansvarige domaren ska ha ett rimligt kontrollspann av antal mål och en beredningsorganisation till sin hjälp. Ansvaret för målen ska därigenom kunna utövas på ett mer effektivt sätt och en målsättning är att det kommer att leda till minskade omloppstider samt att liknande händelse som nu inträffat i möjligaste mån kommer kunna undvikas. Den nya organisationen ska träda i kraft den 1 mars 2021.

Min sammantagna bedömning är därmed att det förbättrade budgetläget tillsammans med en förändring av förvaltningsrättens organisation ska kunna leda till en minskning av domstolens balanserade mål och handläggningstider.

Av chefsrådmannen GG:s yttrande i det ärendet framgick bl.a. följande:

Förvaltningsrätten har i tidigare yttranden till Riksdagens ombudsmän redogjort för handläggningstiderna vid domstolen. I dagsläget finns vid avdelning 2 på domstolen, den avdelning där nu aktuellt mål handlagts, 2 699 öppna allmänna mål och 490 migrationsmål, totalt 3 189 mål. Av dessa är 144 i samma ålderskategori som det nu aktuella målet, det vill säga 18 månader eller äldre.

Jag har i tidigare yttranden redogjort för åtgärder som genomförts för att komma till rätta med detta besvärande balansläge. Sedan dess har extra personal anställts på avdelningen, bl.a. två kammarrättsassessorer som arbetar på distans från Malmö med avdelningens äldre mål. Vidare har ett särskilt avarbetningsprojekt av äldre mål påbörjats, med hittills mycket goda resultat (verksamheten påbörjades under våren 2020). Uppföljningen av de äldre målen på avdelningen har slutligen intensifierats och på avdelningen pågår ett konstant arbete med hur målen ska prioriteras utifrån tillgängliga resurser.

Den 18 maj 2021 hade informationen på domstolens webbplats om handläggningstiderna för mål i migrationsdomstolen uppdaterats enligt följande:

- a) mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl:
26–32 månader
- b) mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning:
14–18 månader
- c) viseringsmål: 2–8 veckor.

Bedömning

Rättslig reglering

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Av 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion framgår att ett mål vid förvaltningsrätten ska avgöras så snart det kan ske. Det innebär att ett mål som är klart för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.

Handläggningen av de aktuella målen

AA:s mål inleddes vid domstolen den 19 september 2018. När målet slutligen avgjordes hade det gått drygt ett år och fem månader sedan det kom in till domstolen.

Det mål som BB:s anmälan gäller inleddes vid domstolen den 16 oktober 2017. Den 19 januari 2018 avslog domstolen ett yrkande om muntlig förhandling, och den 14 februari 2018 gav det offentliga biträdet in ett yttrade och en kostnadsräkning. Därefter vidtogs ingen åtgärd i målet under nästan ett år och tio månader, bortsett från att målet om- och vidarefördelades inom domstolen. Den 10 december 2019 gav domstolen det offentliga biträdet möjlighet att ge in ett nytt läkarintyg eftersom det tidigare läkarintyget var från november 2017. Målet avgjordes den 28 februari 2020. Det hade då gått mer än två år och fyra månader sedan det kom in till domstolen.

Det mål som CC:s anmälan gäller inleddes vid domstolen den 6 augusti 2018. Från den 9 augusti 2018 till den 23 maj 2019, dvs. under cirka tio månader, vidtogs ingen åtgärd i målet. Målet avgjordes den 17 mars 2020. Det hade då gått mer än ett år och sju månader sedan det kom in till domstolen.

Jag får konstatera att handläggningstiderna i de tre målen har varit alltför långa. Även om handläggningstiden i AA:s mål till viss del får antas ha påverkats av att överklagandet kompletterades vid många tillfällen, har handläggningstiden varit för lång. Handläggningstiden i det mål som BB:s anmälan gäller har varit anmärkningsvärt lång. Det är givetvis helt oacceptabelt att domstolen i det målet inte vidtog någon egentlig åtgärd under en tid om cirka ett år och tio månader.

Sammantaget ska domstolen kritiseras för passiv och långsam handläggning.

Handläggningstiderna generellt i migrationsmål vid förvaltningsrätten

I juni 2019 redovisade domstolen att mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl tog 17–21 månader att handlägga och mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning 12–16 månader. Enligt JO var dessa tider betydligt längre än vad som var rimligt och acceptabelt (se JO 2019/20 s. 108).

Den 18 maj 2020 hade handläggningstiderna ökat till 20–26 månader för mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl och 13–17 månader för mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning. Den 18 maj 2021 hade handläggningstiderna ökat till 26–32 månader för mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl och 14–18 månader för mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning. För mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl rör det sig alltså om en förhållandevis kraftig ökning. Jag får därför konstatera att handläggningstiderna har försämrats ytterligare och att de således fortfarande är betydligt längre än vad som är rimligt och acceptabelt.

Utifrån vad som framgår av remissvaret i maj 2020 tycks de ökade handläggningstiderna till stor del bero på att domstolens ekonomiska resurser har minskat sedan mitten av 2019 samtidigt som domstolen har haft en fortsatt stor inströmning av mål. Handläggningstiderna verkar också ha försämrats till följd av den pågående pandemin, även om handläggningstiderna i mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl hade ökat redan före utbrottet.

Vidare har domstolen redogjort för åtgärder som planerats och vidtagits för att få ned handläggningstiderna, sedan domstolens yttrande i det tidigare JO-ärendet. Enligt domstolens prognos i maj 2020 förväntades de långa handläggningstiderna och stora balanserna av migrationsmål inte minska i någon större omfattning. Enligt domstolens besked i september 2020 skulle emellertid ett resurstillskott bidra till att minska domstolens balanser och handläggningstider i allmänna mål och migrationsmål. Domstolen bedömde också att en omorganisation skulle leda till kortare handläggningstider.

Det är mycket oroande att domstolens redan långa handläggningstider i migrationsmål har ökat. Jag kan konstatera att de åtgärder som domstolen hittills har kunnat vidta har varit otillräckliga för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Samtidigt har jag förståelse för att betydande förändringar i anslagstilldelningen med kort framförhållning är problematiskt för en domstol. Ledtider i uppsägnings- och rekryteringsprocesser kan vara långa och medföra att förändringar för att anpassa kostnaderna snabbt är svåra att genomföra.

Det finns skäl att se allvarligt på den prognos för framtida handläggningstider som domstolen lämnade i maj 2020. Det är också oroande att handläggningstiderna enligt statistiken i maj 2021 har försämrats ytterligare, trots den prognos som domstolen lämnade i september 2020 om förbättrade handläggningstider. Resurstillskottet och omorganisationen kan förhoppningsvis leda till kortare handläggningstider på sikt. Det kan dock ta lång tid innan de når en normal nivå. Jag noterar i detta sammanhang att Riksrevisionen för närvarande granskar om migrationsdomstolarnas hantering av migrationsmål är effektiv (Riksrevisionens dnr 3.1.1-2020-1048). Inom ramen för den utredningen kommer såvitt jag förstår bl.a. Domstolsverkets stöd till migrationsdomstolarna att belysas liksom de förutsättningar som regeringen ger domstolarna.

I mitt yttrande över promemorian Behörig migrationsdomstol i viseringsmål anförde jag att förslaget om att samtliga migrationsdomstolar ska vara behöriga att pröva viseringsmål torde kunna bidra till att skapa bättre förutsättningar för att få ned handläggningstiderna i övriga mål vid domstolen. En förutsättning för att den effekten ska uppnås är givetvis att den lättnad i arbetsbelastning som förslaget innebär inte utjämnas av minskad resurstilldelning. Jag noterar att samtliga migrationsdomstolar sedan den 1 januari 2021 är behöriga att pröva viseringsmål.

Jag riktar i dag även kritik mot förvaltningsrätten för långsam och passiv handläggning av ett mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen (JO:s ärende med dnr 3829-2020).

Som JO tidigare har konstaterat är det ytterst riksdagen och regeringen som har ansvaret för att domstolarna klarar sina uppgifter och att de kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen. Jag lämnar därför över beslutet till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Ärendena avslutas.