

Kritik mot Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, för långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Även uttalanden om migrationsdomstolens handläggningstider generellt

Beslutet i korthet: Ett mål om bl.a. utvisning kom in till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, den 8 november 2017 och avgjordes ett år och tre månader senare. JO anser att det är för lång tid, inte minst eftersom ett mål om utvisning enligt lagen ska handläggas skyndsamt. Domstolen får kritik för den långa handläggningstiden.

I beslutet diskuterar JO också domstolens handläggningstider för migrationsmål generellt. Tillströmningen till domstolen av migrationsmål ökade mycket kraftigt med början 2016, och domstolen har lagt ned ett avsevärt arbete för att komma till rätta med situationen. För närvarande redovisar domstolen att mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl tar 17–21 månader att handlägga och att mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning tar 12–16 månader att handlägga. Dessa tider är enligt JO för långa, betydligt längre än vad som är rimligt och acceptabelt.

Av domstolens remissyttrande till JO framgår att domstolen nu avgör fler migrationsmål än vad som kommer in till domstolen. Det innebär att balansen av migrationsmål minskar, och därmed kommer handläggningstiderna också att minska även om det kan ta lång tid innan de når en normal nivå.

Ytterst är det riksdagen och regeringen som har ansvaret för att domstolarna klarar sina uppgifter och kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen. JO lämnar därför över ett exemplar av beslutet till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 januari 2019 klagade AA på Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, för långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716). Han uppgav bl.a. följande:

En person, NN, kom till Sverige 2015. Migrationsverket fattade den 21 september 2017 ett beslut om bl.a. avslag på NN:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och förordnade att NN skulle utvisas ur landet med stöd av

bestämmelserna i 8 kap. 6 § utlänningslagen. NN överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som registrerade överklagandet den 8 november 2017.

I december 2018 meddelade domstolen att handläggningstiden hade ökat till 22 månader, vilket innebar att NN:s ansökan om uppehållstillstånd närmade sig fyra år. Handläggningstiderna vid domstolen är alltså helt orimliga. NN var 14 år när han kom till Sverige och han hinner bli 18 år innan domstolen fattar sitt beslut. Eftersom åldern räknas vid tidpunkten för domen orsakas NN en rättsförlust och förlorar bl.a. sina rättigheter enligt Europakonventionen. Under tiden får NN t.ex. inte arbeta eller ta körkort.

Med anmälan följde bl.a. en skrivelse till förvaltningsrätten, vari NN begärde förtur med sin ansökan om uppehållstillstånd. Av skrivelsen framgick att NN ansökte om asyl den 14 oktober 2015, att förvaltningsrätten avslag hans begäran om muntlig förhandling den 17 maj 2018, att talan slutfördes den 25 juni 2018 och att målet var klart för avgörande sedan dess. I skrivelsen angavs också att NN skulle fylla 18 år den 14 april 2019.

JO:s utredning och förvaltningsrättens remissvar

JO begärde in ett dagboksblad och flera handlingar ur förvaltningsrättens mål. Av dessa handlingar framgick bl.a. att NN begärde förtur den 6 december 2018 och att denna begäran avslogs samma dag.

JO tog del av den information som förvaltningsrätten hade lagt ut på sin webbplats om hur lång tid det tog att handlägga ett mål vid domstolen (per den 8 januari 2019). I fråga om mål vid migrationsdomstolen framgick följande:

- a) mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl: 16–20 månader
- b) mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning: 11–15 månader
- c) viseringsmål: 2–8 veckor.

JO uppmanade i en remiss den 5 februari 2019 förvaltningsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över dels handläggningen av och handläggningstiden i det aktuella målet, dels handläggningen av och handläggningstiderna generellt i migrationsmålen vid domstolen. Remissvaret skulle särskilt belysa hur handläggningstiderna förhöll sig till 2 kap. 11 § regeringsformen.

Förvaltningsrätten (lagmannen BB) lämnade den 17 april 2019 följande remissvar:

Handläggningen och handläggningstiden i mål [...]

När det gäller omständigheterna kring själva handläggningen av förvaltningsrättens mål [...] får jag hänvisa till tf. rådmannen CC:s yttrande, se bilaga 1 [följer nedan, JO:s anm.].

Jag kan inte annat än beklaga att handläggningen hos förvaltningsrätten tagit så lång tid. Jag kan dock konstatera att målet numera är avgjort och att det inte

förekommit några längre tider av inaktivitet i målet. Nedan ges en generell förklaring till de långa handläggningstiderna i migrationsmålen vid domstolen vilken även innefattar det aktuella målet.

Handläggningen av och handläggningstiderna generellt i migrationsmålen vid domstolen

Under senare år har handläggningstiderna i migrationsmål ökat mycket kraftigt vid samtliga migrationsdomstolar, men särskilt vid Förvaltningsrätten i Göteborg (FGO).

Huvudorsaken till de kraftigt ökade handläggningstiderna i migrationsmål vid FGO är den exceptionellt stora inströmningen av migrationsmål till domstolen under senare år. En annan bidragande orsak är den fragmentiserade lagstiftningen på migrationsområdet vilken gjort att bedömningarna i migrationsmålen blivit fler och mer komplexa. Inte sällan måste parallella regelverk tillämpas i samma mål. En faktor av stor betydelse i sammanhanget är också den utmaning domstolen haft i att kunna rekrytera tillräckligt kvalificerad personal.

För att konkret tydliggöra den stora utmaning domstolen har och har haft finns det skäl att redogöra för en del siffror.

I tabellen nedan anges hur många mål förvaltningsrätten har fått in varje år i målgruppen 6001 (Upphållstillstånd m.m., asylsökande vuxna och familjemedlemmar utan beslut om förvar/ uppsikt) vilket generellt sett är den mest arbetskrävande av målgrupperna inom migrationsområdet. Detta är också en målgrupp som finns på samtliga migrationsdomstolar. I tabellen anges också hur stor andel FGO har fått av det totala antalet mål i målgruppen 6001 som kom in till de fyra migrationsdomstolarna.

Antal inkomna mål till FGO (6001)	Antal inkomna mål i landet (6001)	Andel av samtliga migrationsdomstolar
2014 1 076	5 256	20,47 %
2015 1 031	4 551	22,65 %
2016 2 979	12 040	24,74 %
2017 6 123	19 892	30,78 %
2018 4 126	15 490	26,64 %

När migrationsdomstolarna tillskapades gjordes en domkretsindelning. Den indelningen grundade sig på en beräkning att FGO skulle handlägga 20 procent av utlänningsmålen (Budgetunderlag m.m. för migrationsdomstolarna åren 2006–2008, Domstolsverket dnr. 1447-2004, s. 10). När det gäller FGO har det inte gjorts någon förändring av domkretsen sedan domstolen blev migrationsdomstol.

Av tabellen ovan kan man utläsa att det till FGO år 2017 kom in sex gånger så många mål i målgrupp 6001 som vart och ett av åren 2014 och 2015. Det kan också noteras att 2017 var det år under perioden 2014–2018 då det kom in flest mål i målgruppen 6001 och att det året var det år då FGO fick störst andel av totalen (30,78 %). FGO har således fått en oproportionerligt stor andel av dessa mål. Huvudskälet till att FGO 2016–2018 fått en så stor andel av målen i målgrupp 6001 är det sätt på vilket Migrationsverket valt att organisera sitt arbete. Migrationsverkets prövningsenheter i Västsverige har enligt uppgift varit de mest produktiva enheterna hos Migrationsverket. Verket har därför valt att flytta över ett stort antal ärenden från övriga landet (enligt uppgift främst från öster och norr) till Migrationsverket i väst. Eftersom ett beslut i ett migrationsärende ska överklagas till den migrationsdomstol inom vars domkrets beslutet först prövats (14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar) har överklaganden i dessa överlämnade ärenden hamnat

hos FGO. Eftersom parter och offentliga biträden i dessa överlämnade ärenden inte sällan bott i andra delar av landet har ärendena när de överklagats många gånger blivit tyngre att handlägga än när parter och biträden bott i domkretsen, särskilt när det begärts muntlig förhandling. En mycket stor mängd asylmål har dessutom tillförts ansökningar om uppehållstillstånd för gymnasiestudier, vilket har medfört ytterligare handläggningsåtgärder i dessa mål. Enligt tillgänglig statistik har Migrationsverket överlämnat sammanlagt 5 279 gymnasieansökningar till migrationsdomstolarna som tillförts öppna asylmål. Av dessa 5 279 ansökningar har 2 268 lämnats till FGO, dvs. 43 procent av det totala antalet.

Åren innan den stora ökningen av migrationsmål, 2014 och 2015, kom det vardera året in drygt 1 000 mål i målgruppen 6001. Under perioden 2016–2018 fick domstolen in sammanlagt tolv gånger så många mål i målgrupp 6001 (drygt 13 000 mål) som genomsnittet för åren 2014 och 2015. Under tre år fick således domstolen in i genomsnitt fyra gånger så många mål per år i målgrupp 6001 jämfört med tidigare år. Inom parentes kan nämnas att i december 2017 kom det under den enda månaden in fler mål i målgrupp 6001 (1 248 mål) än vad det gjorde under hela 2014 respektive 2015. Det kan också tilläggas att enligt Migrationsverkets senaste prognos kommer under 2019 och 2020 ca 30 procent av de överklagade asylärendena i landet att hamna hos FGO.

För en grafisk bild av antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål 2015–2019 se bilaga 2 [*här utelämnad, JO:s anm.*].

Sammanfattningsvis har domstolen under åren 2016–2018 fått in en extremt stor mängd migrationsmål och en oproportionerligt stor andel av migrationsmålen i landet. I sammanhanget kan också nämnas att från 2016 till 2018 ökade antalet inkomna socialförsäkringsmål – som är en resurskrävande måltyp – med 80 procent. Till bilden hör också att FGO är den enda domstolen i Sverige som handlägger viseringsmål. Dessa mål är av förturskaraktär och 2018 avgjorde domstolen över 6 700 viseringsmål med en medianomloppstid på 0,5 månader. Sammantaget avgjorde Förvaltningsrätten i Göteborg över 30 000 mål under 2018.

Vad har förvaltningsrätten gjort för att hantera den uppkomna situationen?

En given och självklar utgångspunkt när domstolen valt och utformat åtgärder för att möta den extrema målökningen har varit att fortsatt upprätthålla en mycket hög nivå av rättssäkerhet och att värna den enskilda domarens självständighet.

FGO har försökt möta den kraftiga ökningen av migrationsmål med en lång rad åtgärder. Den viktigaste åtgärden har varit att öka antalet anställda. När jag tillträdde som lagman i februari 2015 hade domstolen ca 250 anställda. I dag har domstolen ca 370 anställda. Det har varit en stor utmaning att med den goda arbetsmarknaden – särskilt för jurister – kunna rekrytera och behålla kompetent personal. Det har också varit en utmaning att utbilda all ny personal och ordna lokaler till dem. Inte minst anskaffning m.m. av nya lokaler har tagit mycket tid och resurser i anspråk, vilket lett till att domstolen under 2017 och 2018 haft verksamhet på tre olika platser.

Vidare har domstolen bl.a. sett över organisationen och gjort ett antal organisationsförändringar, utvecklat arbetsformerna, förstärkt HR, arbetat med ledarskapsutveckling och ökat stöd till chefer. Domstolen har också arbetat mycket med att så långt möjligt digitalisera verksamheten. Det har således vidtagits en rad åtgärder för att öka domstolens kapacitet och effektivitet samtidigt som domstolen har värnat om att bibehålla en hög kvalitet och rättssäkerhet. Parallellt har domstolen – trots en mycket hög arbetsbörda – arbetat för att säkerställa en god arbetsmiljö för samtliga medarbetare.

Nedan redogörs något mer utförligt för en del av de åtgärder som vidtagits.

Åtgärder för att rekrytera och behålla kompetent personal

Förvaltningsrätten har arbetat mycket aktivt med domstolens kompetensförsörjning. Domstolen har bl.a. anställt tf. rådmän och förordnat assessorer att döma i domstolen. Domstolen har också lånat in domare från bl.a. Sveriges Domstolars förstärkningsstyrka, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige och Kammarrätten i Göteborg samt använt pensionerade domare. Endast ett fåtal har haft tidigare erfarenhet av förvaltningsrätt och migrationsmål och de flesta har därför behövt introduktion och utbildning i både förvaltningsprocessrätt och migrationsrätt.

Svårast har det varit att rekrytera föredragande jurister. Förvaltningsrätten har inte helt kunnat matcha ökningen av antalet domare med en motsvarande ökning av antalet föredragande jurister. Det har gjort att många domare, däribland en del av de mest oerfarna, har fått sätta upp mål själva. Det har påverkat effektiviteten negativt. Det har varit en stor utmaning att få en adekvat utväxling mellan antalet avgjorda mål och den extra personal som lånats in eller anställts.

Att det är svårt att rekrytera och behålla tillräckligt många och skickliga föredragande jurister i Göteborg är inget nytt. Arbetsmarknaden för jurister i Göteborg är mycket god. För att täcka bemanningsbehovet har domstolen länge anställt många notarier, ungefär dubbelt så många som t.ex. Förvaltningsrätten i Malmö. Att nu anställa ett ännu större antal notarier har inte varit möjligt eller lämpligt med tanke på att notarierna har utbildningsplatser, vilket i sig är förhållandevis resurskrävande för domstolen.

Förutom de stora utbildningsinsatser för nyanställd personal som löpande ordnats har domstolen arbetat mycket aktivt med att förbättra möjligheterna att rekrytera och behålla personal. Rekryteringsprocessen har arbetats om och effektiviserats. Nya kanaler har använts för att attrahera sökande, bl.a. sociala medier och rekryteringsevent. Ett föredragandeprojekt har också slutförts. Projektet har haft som mål att utveckla föredraganderollen och att genomföra konkreta åtgärder för att göra föredragandearbetet mer attraktivt. Just nu pågår ett motsvarande arbete när det gäller domstolshandläggare.

Tjänster som föredragande jurist respektive domstolshandläggare med samordningsansvar har inrättats på varje avdelning. I samordnarnas arbetsuppgifter ingår bl.a. att avlasta cheferna från administrativa arbetsuppgifter och att hjälpa cheferna med uppföljning och effektiviseringsfrågor på avdelningen. Tjänsterna har haft flera syften. För föredragande juristerna och domstolshandläggarna har det inneburit att en ny karriärväg erbjudits. För cheferna har åtgärden vidtagits för att förbättra deras möjligheter att utöva sitt ledarskap. Ett mer långsiktigt mål är att få fram nya chefer.

Andra karriärvägar har också skapats för föredragande jurister och tjänster som rättsliga experter och som specialistföredragande har nu tillsatts. Ett föredraganderåd har också införts som löpande diskuterar utvecklingsfrågor med ledningen.

För att förbättra möjligheterna att rekrytera och behålla personal har också satsningar gjorts på ett bra friskvårdsarbete och att ge samtliga medarbetare möjlighet att arbeta mobilt.

Organisatoriska åtgärder, ändrad målfördelning m.m.

Tidigt under 2016 tillsatte domstolen en särskild projektgrupp för att möta den kraftigt ökade inströmningen av migrationsmål (för gruppens direktiv, se bilaga 3 [*här utelämnad, JO:s anm.*]). Gruppen bedrev ett intensivt arbete och presenterade löpande flera förslag till förändringar av såväl organisatorisk karaktär som t.ex. vad gäller ändrad målfördelning. Flera förslag infördes efterhand och flertalet redan under år 2016 (se tidslinje, bilaga 4, där de större förändringarna redovisas [*här utelämnad, JO:s anm.*]).

Som exempel på organisatoriska förändringar kan nämnas införandet av en särskild enhet, enhet 47, som fick till uppgift att handlägga domstolens samtliga

s.k. rödmål, dvs. snabba migrationsmål av skyndsam karaktär (förvar, nya prövningar, omedelbar verkställighet m.m.). Resultatet av denna förändring var att de tre migrationsavdelningarna kunde fokusera än mer på att handlägga ordinära asylmål utan att låta arbetet styckas upp av snabbmålen. Ytterligare en enhet föreslogs och infördes, enhet 67, som fick till uppgift att vara en avverkningsenhet för asylmål, klara för avgörande. Eftersom enheten som utgångspunkt inte haft några egna beredningsuppgifter utan endast haft till uppgift att avgöra mål har arbetet kunnat bedrivas mycket koncentrerat och med gott resultat.

Som ett led i att effektivisera och i övrigt förbättra tolkhanteringen i domstolen inrättades en särskild fast tjänst, en tolksamordnare, där en föredragande jurist fick i uppdrag att bl.a. upprätta en tolkpolicy, och se över utbildnings- och bemötandefrågor m.m. vad gäller tolkar. Allt med det uttalade syftet att i flera avseenden öka kvaliteten i tolkhanteringen och därigenom också säkerställa tillgång på tolkar för den ökade mängden muntliga förhandlingar i asylmål.

För att ytterligare rationalisera och samordna utsättningen av muntliga förhandlingar har en särskild central förhandlingsfunktion tillskapats med uppgift att gemensamt och koordinerat sätta ut muntliga förhandlingar i samtliga av domstolens asylmål. Funktionen har avlastat avdelningarnas målkanslier och det har också lett till större möjligheter att såväl säkerställa tillgången på tolkar som att utnyttja domstolens förhandlingssalar effektivt. Tidvis har förhandlingssalar varit en trång sektor och domstolen har under ett par års tid behövt låna salar av annan domstol.

När det gäller målens fördelning i domstolen har psykiatrimålen och anknytningsmålen flyttats från de tre migrationsavdelningarna till de tre avdelningar som inte handlägger asylmål. Detta har gjorts i syfte att ytterligare skapa förutsättningar för att avgöra asylmål. I samband med det har också en särskild psykiatrihandläggarfunktion skapats för att rationalisera handläggningen av psykiatrimålen, med effektivitetsvinster som följd. Även andra justeringar i målfördelningen har gjorts.

I samband med den kanske största tillströmningen av asylmål i december 2017 skapades också en domstolsgemensam beredning för migrationsmålen, vilken verkade under ett drygt år för att frigöra utrymme på avdelningarna för att avgöra asylmål. Den gemensamma beredningen ledde till en mycket mer effektiv och enhetlig beredning av migrationsmålen.

Övriga åtgärder

Ytterligare en åtgärd som domstolen vidtagit för att frigöra resurser på domstolen har varit att med stöd av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar lämna över ett betydande antal allmänna mål till andra förvaltningsrätter. Enligt samma lagrum finns det även en möjlighet för en migrationsdomstol att lämna över migrationsmål till en annan migrationsdomstol. När det gäller migrationsmålen är det dock ingen av de andra migrationsdomstolarna som ännu ansett sig ha haft utrymme att ta emot sådana från förvaltningsrätten. För att ytterligare frigöra resurser har domstolen också gett ett antal tingsrättsdomare i Halmstad, Varberg och Uddevalla förordnanden att döma i psykiatrimål på dessa orter.

Vidare har domstolen arbetat mycket med att utveckla och effektivisera domskrivningen. Domstolen har numera s.k. bilagedomar i migrationsmålen. Domstolen har också generellt arbetat med att skriva kortare och mer pedagogiska domar. Domstolen har en domskrivningsgrupp som arbetat mycket aktivt med att ta fram olika stödmaterial för domskrivning.

Som exempel på mindre, men effektiva, åtgärder har varit att i lämplig omfattning använda sig av övertidsprojekt med riktade insatser. Det har t.ex. rört sig om att koncentrerat avgöra vissa typer av asylmål, liksom om att låta notarier registrera inkommande asylmål.

Avslutningsvis i den här delen måste nämnas den mycket stora tid som domstolen varit tvungen att ägna åt lokalfrågor. Det har handlat såväl om att på olika sätt förtäta befintliga lokaler som att skaffa nya lokaler i centrala Göteborg och, med hjälp av Domstolsverket, utrusta nya externa lokaler.

Hur förhåller sig domstolens handläggningstider till 2 kap. 11 § regeringsformen?

Av bilaga 5 framgår handläggningstiderna i migrationsmål vid FGO under åren 2017–2019 [*bilagan här utelämnad, JO:s anm.*].

Enligt 2 kap. 11 § regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skäligen tid. Det kan med fog ifrågasättas om domstolen beträffande vissa typer av migrationsmål uppfyller kravet på att avgöra målen inom skäligen tid. Kravet på rättegång inom skäligen tid innebär ingen fast tidsgräns utan är beroende av hur komplicerat ett ärende är, hur parterna agerat och hur myndigheter och domstolar skött handläggningen av målen. Domstolen har förståelse för att vissa av handläggningstiderna från ett partsperspektiv inte framstår som rimliga. Med hänsyn till svårighetsgraden och komplexiteten hos asylmålen och vad som ovan beskrivits om den exceptionellt stora inströmningen av migrationsmål och med beaktande av kravet på att upprätthålla en mycket hög nivå av rättssäkerhet anser dock domstolen att handläggningstiderna inte är orimliga.

Förvaltningsrättens avslutande bedömning

De åtgärder domstolen har vidtagit för öka domstolens kapacitet och effektivitet har varit framgångsrika och har lett till att domstolen mycket kraftigt har ökat antalet avgjorda mål. År 2018 avgjorde domstolen nästan tre gånger så många mål i målgrupp 6001 som år 2015.

Med anledning av den oproportionerligt stora andelen migrationsmål som domstolen fått in är dock balansen av migrationsmål alltjämt mycket stor. Domstolen har därför fortfarande mycket långa handläggningstider på migrationsmålen. Domstolen avgör nu fler migrationsmål än som kommer in till domstolen och följaktligen minskar balansen av migrationsmål. Under den period som domstolen fick in den stora mängden av migrationsmål fick en mycket stor del av arbetstiden användas till att bereda mål i stället för att rent faktiskt avgöra dem. Med hänsyn till det minskade inflödet av migrationsmål har den tid som går åt att bereda målen minskat och den frigjorda tiden kan nu användas till att rent faktiskt avgöra mål.

Om domstolen inte ges möjlighet att lämna över migrationsmål till någon annan migrationsdomstol och inte heller får nödvändiga budgetmedel kommer det dock att ta relativt lång tid innan balanserna och handläggningstiderna på migrationsmål når en normal nivå.

CC uppgav bl.a. följande:

Den totala handläggningstiden i migrationsdomstolen var ca 15 månader. Överklagandet överlämnades av Migrationsverket den 8 november 2017 och målet avgjordes den 7 februari 2019.

I överklagandeskriften daterad den 3 november 2017 bad det offentliga biträdet om anstånd för att utveckla grunderna till överklagandet. Domstolen beviljade anstånd för detta och grunderna utvecklades i ett yttrande som kom in till domstolen den 19 december 2017. Efter ett antal kommuniceringsåtgärder – inklusive ytterligare en begärd och beviljad anståndsbeväran – samt ställningstagande till ett yrkande om muntlig förhandling bedömde domstolen den 25 juni 2018 att målet var klart för avgörande. Under handläggningstiden handlades målet inledningsvis på dömande avdelning för att därefter handläggas av den domstolsgemensamma beredningen. Eftersom målet under denna tid inte var vidarefördelat på domare var chefsrådmannen och avdelningschefen på

avdelning 4, DD, ansvarig domare i enlighet med avdelningens arbetsbeskrivning.

Den 11 oktober 2018 överlämnade Migrationsverket en kopia av klagandens ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå.

Jag har haft ett personligt ansvar för målet sedan den 15 oktober 2018. Vid denna tidpunkt tilldelades jag samtidigt ett ansvar för ett större antal mål inom ett visst spann. Ungefär en tredjedel av målen inom spannet var äldre än [...].

Migrationsverket yttrade sig kring klagandens ansökan om gymnasiestudier den 25 oktober 2018.

Den 6 december 2018 begärde klaganden förtur. Denna begäran avslogs samma dag av avdelningens chefsrådman.

Den 12 december 2018 begärde domstolen att Migrationsverket skulle göra en slagning för att se om det fanns en spärr i Schengens informationssystem eller om klaganden förekom i misstanke- eller brottsregistret.

Den 17 januari 2019 föredrogs målet för rätten som bestod även av tre nämndemän.

AA kommenterade remissvaret.

Inför JO:s beslut i ärendet begärdes förvaltningsrättens dagboksblad och dom i målet in. Av handlingarna framkom bl.a. följande: Domen meddelades den 7 februari 2019 och innebar bl.a. att domstolen upphävde Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning och beviljade NN ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå i 13 månader räknat från och med den dag som Migrationsverket utfärdar bevis om tillståndet. NN beviljades även arbetstillstånd för samma tid. Domen hade överklagats till Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen.

JO:s bedömning

Rättslig reglering

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen 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.

Enligt 16 kap. 4 § utlänningslagen ska mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar handläggas skyndsamt.

Handläggningstiden för det mål som AA anmält till JO

Målet inleddes vid domstolen den 8 november 2017. I likhet med förvaltningsrätten konstaterar jag att det inte förekommit några längre tider av inaktivitet i målet.

Vid bedömningen av förvaltningsrättens hantering av målet ska även beaktas att handläggningen rimligen fördröjdes av den ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå som kom in under hösten 2018. När målet slutligen avgjordes hade det emellertid gått ett år och tre månader sedan det kom in till domstolen. Det är en för lång tid, inte minst eftersom mål om utvisning enligt

lagen ska handläggas skyndsamt. Domstolen ska kritiseras för den långa handläggningstiden.

Handläggningstiderna generellt i migrationsmål vid förvaltningsrätten

På förvaltningsrättens webbsida finns i dag följande information om hur lång tid ett mål i migrationsdomstolen tar:

- a) mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl: 17–21 månader
- b) mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning: 12–16 månader
- c) viseringsmål: 2–8 veckor.

Handläggningstiderna är alltså långa, betydligt längre än vad som är rimligt och acceptabelt. Av domstolens remissvar framgår hur tillströmningen av de mest arbetskrävande migrationsmålen har utvecklats. I svaret redovisar domstolen vilka åtgärder den vidtagit för att anpassa domstolen till den kraftigt ökade måltillströmningen. Redovisningen illustrerar bl.a. svårigheterna med att skapa och behålla en långsiktigt hållbar organisation vid en domstol som i så hög grad är beroende av större förändringar i omvärlden som en migrationsdomstol är.

En självklar åtgärd när måltillströmningen ökade var att skaffa mer personal. Det framgår av remissvaret att det inte var så enkelt för domstolen som att bara utverka ekonomiska resurser för detta ändamål. Domstolsarbetet ställer stora krav på alla personalkategorier, och att öka personalen från 250 till 370 anställda på tämligen kort tid (från 2015 till i dag) måste – som domstolen beskriver i sitt remissvar – ha varit en stor utmaning, inte minst för dem som var anställda i domstolen när måltillströmningen började öka.

Som en följd av den stora målökningen uppstod också behov av organisatoriska åtgärder. Domstolen har beskrivit bl.a. sådana åtgärder som särskilda enheter för handläggningen av vissa målkategorier, en särskild funktion för att sätta ut asylmålen till muntliga förhandlingar och en domstolsgemensam beredning för migrationsmålen. Sådana mer eller mindre tillfälliga åtgärder är ofta effektiva, i varje fall i ett inledningsskede. De kan dessutom ge nyttiga impulser till mera permanenta förändringar i domstolens arbetsmetoder. Samtidigt som åtgärderna avlastar den ordinarie verksamheten tar de emellertid delar av verksamhetens övriga resurser i anspråk, något som kan leda till meningsskiljaktigheter.

Sammanfattningsvis visar remissvaret att domstolen har lagt ned ett avsevärt arbete på att komma till rätta med den stora måltillströmningen. Som jag konstaterat är handläggningstiderna för migrationsmålen emellertid fortfarande längre än vad som är rimligt och acceptabelt. Framför allt är jag bekymrad över att det enligt information på domstolens webbplats alltjämt tar 17–21 månader för domstolen att avgöra ett mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl.

Samtidigt framgår det av remissvaret att domstolen nu avgör fler migrationsmål än vad som kommer in till domstolen. Det innebär att balansen av migrationsmålen minskar och därmed kommer handläggningstiderna också att minska, även om det, som domstolen skriver, kan ta lång tid innan de når en normal nivå.

Ytterst är det riksdagen och regeringen som har ansvaret för att våra domstolar klarar sina uppgifter och att de kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen. Jag lämnar över ett exemplar av detta beslut till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Ärendet avslutas.