

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2022/23:SfU8

Riksrevisionens rapport om migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål

Sammanfattning

Riksrevisionen rekommenderar Domstolsverket att säkerställa att en ojämn resursfördelning mellan migrationsdomstolarna undviks. Detta kan ske genom att utveckla prognosarbetet och genom att överväga att i större utsträckning erbjuda förstärkningsstyrkans insatser till de migrationsdomstolar som uppvisar resultat längst ifrån regeringens mål. Riksrevisionen rekommenderar dessutom regeringen att säkerställa att migrationsdomstolarnas förutsättningar för långsiktig kompetensförsörjning står i samspel med det mål som regeringen satt upp om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkandena.

I betänkandet finns en reservation (V, MP) och ett särskilt yttrande (SD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2021/22:282 Riksrevisionens rapport om migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål	5
Reservation	10
Domstolarnas handläggningstider i asylmål, punkt 1 (V, MP)	10
Särskilt yttrande	11
Domstolarnas handläggningstider i asylmål, punkt 1 (SD)	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12
Följdmotionerna	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Domstolarnas handläggningstider i asylmål

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:14 av Tony Haddou m.fl. (V) och

2022/23:24 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) yrkandena 1 och 2.

Reservation (V, MP)

2. Regeringens skrivelse

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:282 till handlingarna.

Stockholm den 24 november 2022

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Jessica Rosencrantz

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jessica Rosencrantz (M), Ida Gabrielsson (V), Ludvig Aspling (SD), Anders Ygeman (S), Sanne Lennström (S), Clara Aranda (SD), Ulrika Heindorff (M), Åsa Eriksson (S), Mona Olin (SD), Ola Möller (S), Magnus Resare (M), Ingemar Kihlström (KD), Nima Gholam Ali Pour (SD), Mauricio Rojas (L), Zara Leghissa (S), Jonny Cato (C) och Bassem Nasr (MP).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisionen överlämnade den 1 mars 2022 rapporten I väntan på dom – migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål (RiR 2022:5). Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Domstolsverket. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 15 mars 2022. Regeringen återkom till riksdagen med skrivelse 2021/22:282 Riksrevisionens rapport om migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål den 21 juli 2022.

I detta ärende behandlar utskottet regeringens skrivelse och tre motionsyrkanden som väckts med anledning av skrivelsen. Förslagen i motionerna finns i bilagan.

Vid utskottets sammanträde den 5 maj 2022 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare om Riksrevisionens rapport.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om bl.a. domstolarnas handläggningstider i asylmål och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservationen (V, MP) och det särskilda yttrandet (SD).

Regeringens skrivelse

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

I skrivelsen sammanfattas Riksrevisionens rapport, iakttagelser och rekommendationer.

Riksrevisionen har granskat om migrationsdomstolarnas hantering av asylmål är effektiv. Revisionsfrågan har besvarats med hjälp av följande tre delfrågor:

- Finns det effektivitetsbrister i migrationsdomstolarnas hantering av asylmål?
- Har Domstolsverkets stöd bidragit till en effektiv hantering av asylmål vid migrationsdomstolarna?
- Har regeringen gett migrationsdomstolarna förutsättningar att uppnå de uppsatta målen för handläggningstider av asylmål?

För att besvara frågeställningarna har Riksrevisionen kartlagt utvecklingen av antalet asylmål, handläggningstiderna och handläggningen vid migrationsdomstolarna under perioden 2013–2020. Granskningen avser perioden från att ett överklagat asylbeslut kommer in till en migrationsdomstol till att målet avgörs. De fyra förvaltningsrätter som också är migrationsdomstolar omfattas av granskningen, dvs. migrationsdomstolarna i Göteborg, Luleå, Malmö och Stockholm. Vidare granskas regeringen och Domstolsverket utifrån de förutsättningar och det stöd de ger migrationsdomstolarna. Ensamkommande barn och asylmål med beslut om förvar eller uppsikt ingår inte i granskningen. Riksrevisionen har granskat registeruppgifter och akter samt genomfört intervjuer med representanter från migrationsdomstolarna, Domstolsverket, Regeringskansliet och Migrationsverket.

Riksrevisionen bedömer att hanteringen av asylmål har effektivitetsbrister. Tiden för väntan på dom har ökat sedan 2016 och varierar kraftigt mellan Sveriges fyra migrationsdomstolar. Domstolarna är långt ifrån att nå regeringens

mål i regleringsbrevet om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader, och det är endast Migrationsdomstolen i Stockholm som under enstaka år sedan 2013 varit i närheten av att nå målet. Riksrevisionen bedömer vidare att ökningen av handläggningstiderna mellan 2013 och 2020 i någon mån står i relation till ökningen av antalet asylmål vid respektive domstol. Icke aktiv handläggningstid, s.k. liggtid, utgör en stor del av handläggningstiderna, vilket är särskilt påtagligt vid migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö. Den mest avgörande ökningen och skillnaden mellan domstolarnas liggtider uppstår vid beredningen av ett mål. Sådan liggtid har enligt Riksrevisionen främst att göra med yttre omständigheter, såsom ett ökat inflöde av asylmål och svårigheter att i tillräcklig utsträckning hålla muntliga förhandlingar, snarare än bristande effektivitet vid domstolarna. Riksrevisionen bedömer att muntliga förhandlingar riskerar att medföra oproportionerligt långa handläggningstider. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg tog det 2020 i genomsnitt två år från det att ett mål registrerades till dess att muntlig förhandling hölls. Riksrevisionen anser att det är problematiskt att liggtiderna är så långa och att de kraftigt varierar mellan landets olika delar, bl.a. eftersom det kan medföra att utgången i målen påverkas. Även denna liggtid har delvis externa förklaringsfaktorer, såsom brist på förhandlingssalar. Riksrevisionen pekar även på att den nationella s.k. förstärkningsstyrkans insatser, med domare som kan rycka in på domstolar som tillfälligt behöver extra resurser, inte alltid satts in på de orter där de behövts mest och på att underlaget för Domstolsverkets prognoser uppvisar vissa brister.

Riksrevisionen rekommenderar mot bakgrund av sina iakttagelser Domstolsverket att säkerställa att en ojämn resursfördelning mellan migrationsdomstolarna undviks. Detta kan exempelvis ske genom att utveckla prognosarbetet och genom att överväga att i större utsträckning erbjuda förstärkningsstyrkans insatser till de migrationsdomstolar som uppvisar resultat längst ifrån regeringens mål.

Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att säkerställa att migrationsdomstolarnas förutsättningar för långsiktig kompetensförsörjning står i samspel med det mål som regeringen satt upp om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader.

Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Migrationsdomstolarnas arbete påverkas i hög grad av faktorer i omvärlden som är mycket svåra att förutse. Det finns ett samband mellan ett ökat inflöde av mål och ökad liggtid i målen. Antalet asylmål ökade kraftigt framför allt under 2016 och 2017. Det är väsentligt att domstolarnas verksamhet kan möta behov som uppstår snabbt och förändras över tid. Samtidigt är regeringen väl medveten om att ledtiderna är långa när personalmässiga ökning och minskningar av domstolsorganisationerna behöver ske. Regeringen följer kontinuerligt dessa frågor, eftersom det är grundläggande att processen vid

migrationsdomstolarna är både rättssäker och effektiv, oavsett det föränderliga målinflödet.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att hanteringen av asylmål har effektivitetsbrister, eftersom väntan på muntlig förhandling och dom i asylmål kan vara mycket lång och dessutom varierar markant mellan olika delar av landet. Väntan kan vara påfrestande för de asylsökande och innebär kostnader för samhället. Det är dock inte givet att en kortare handläggningstid alltid är att föredra. Förekomst av muntlig förhandling förlänger av naturliga skäl den totala handläggningstiden men en muntlig förhandling kan vara nödvändig av rättssäkerhetsskäl i det enskilda fallet.

I regleringsbrevet för Sveriges Domstolar anges att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Målbalanser och omloppstider ska hållas på en rimlig nivå. För att uppnå detta krävs det enligt regeringen ett kontinuerligt effektiviseringsarbete. Inom ramen för den årliga budgetprocessen följer regeringen löpande myndigheternas anslag. Regeringen anser att migrationsdomstolarna samtidigt behöver fortsätta att utveckla sina arbetssätt och att Domstolsverket behöver stödja domstolarna i deras effektiviseringsarbete. Även Migrationsverkets arbetssätt och prognoser har stor betydelse i detta sammanhang.

Av skrivelsen framgår att regeringen har vidtagit följande åtgärder inom området.

I november 2016 fick Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna och Domstolsverket i uppdrag att fortsätta arbetet med att effektivisera handläggningen av asylmål med bibehållen rättssäkerhet (Ju2016/08224). Samtidigt fick Domstolsverket och Migrationsverket i uppdrag att samordna och vidareutveckla prognos- och analysarbetet för migrationsdomstolarna (Ju2016/08225). Vidare fick migrationsdomstolarna fr.o.m. 2017 större möjligheter att överlämna migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter (prop. 2016/17:27, bet. 2016/17:JuU7, rskr. 2016/17:60 och prop. 2019/20:19, bet. 2019/20:JuU11, rskr. 2019/20:37). Syftet var att ge domstolarna bättre förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå genom att den samlade kapaciteten hos de allmänna förvaltningsdomstolarna togs till vara, vilket gav migrationsdomstolarna bättre förutsättningar att nå regeringens mål. Därutöver har samverkan mellan domstolarna underlättats (prop. 2016/17:174, bet. 2016/17:JuU26, rskr. 2016/17:287).

Regeringen har gett Domstolsverket möjlighet att lämna synpunkter på Riksrevisionens granskning. Domstolsverket har därvid anfört att myndigheten arbetar med utveckling av prognosarbetet och avser att särskilt fokusera på den arbetsbelastning som asylmålen förväntas medföra, för att bättre kunna värdera om migrationsdomstolarnas målstock skiljer sig åt när det gäller resursbehov. Detta kommer att göras genom en mätning av tidsåtgången i mål som härrör från olika länder. Domstolsverket avser även att lägga ökad vikt vid uppföljning och avvikelseanalyser för att utvärdera varför ett utfall avviker från prognosen. Utöver det arbetar Domstolsverket med kunskapsinhämtning genom nära samverkan med migrationsdomstolarna och Migrationsverket.

Domstolsverket konstaterar också att Migrationsverket nyligen har gjort om sin prognosmodell, vilket bör kunna bidra till ännu bättre prognoser. Dessutom tillsatte Domstolsverket i januari 2022 en grupp som utreder möjligheterna att åstadkomma en mer förutsebar och jämnare fördelning av mål mellan domstolarna. Vidare kommer nya permanenta arbetsplatser och förhandlingssalar att stå klara i Förvaltningsrätten i Göteborg under 2024, vilket kommer att ge domstolen förutsättningar att hålla fler muntliga förhandlingar. Vad gäller förstärkningsstyrkan konstaterar Domstolsverket att Förvaltningsrätten i Malmö har haft visst stöd i form av en domarresurs, men även att stödet är efterfrågestyrt och att Förvaltningsrätten i Malmö vid den relevanta tidpunkten bedömde att det fanns ett större behov av förstärkning i personalkategorin föredragande, vilket inte fanns vid just den aktuella tidpunkten, men som nu finns.

I skrivelsen anges att de åtgärder när det gäller prognosarbetet som Domstolsverket beskriver svarar väl mot de behov som har framkommit i Riksrevisionens rapport. Det är enligt regeringen särskilt positivt att verket i prognosarbetet nu kommer att ta fasta på de indikationer som förekommer i rapporten om att mål som härrör från olika länder är olika arbetskrävande. Regeringen kommer att följa upp hur utvecklingsarbetet fortskrider och att migrationsdomstolarna har det stöd de behöver för att kunna arbeta effektivt.

Regeringen anser i och med denna skrivelse att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

I kommittémotion 2022/23:14 av Tony Haddou m.fl. (V) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag som gör att målet om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader nås. Motionärerna framhåller att regeringens resursförstärkningar av migrationsdomstolarna har varit kortsiktiga. Regeringen bör budgetera långsiktigt för att tidsgränserna ska hållas.

Annika Hirvonen m.fl. (MP) begär i kommittémotion 2022/23:24 yrkande 1 ett tillkännagivande om åtgärder för att förbättra handläggningstiderna. Enligt motionärerna är det viktigt att en större majoritet av asylmålen avgörs inom fyra månader. De stora skillnader som noterats mellan landets fyra migrationsdomstolar måste minska. Det är positivt att Domstolsverket förbättrat prognosarbetet, kunskapsinhämtningen och fördelningen av mål samt utökad antalet arbetsplatser och förhandlingssalar. Regeringen bör dock fortsätta att följa utvecklingsarbetet noga. I yrkande 2 föreslår motionärerna en oberoende utredning om stärkt rättssäkerhet genom kortare handläggningstider i asylmål.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har granskat om migrationsdomstolarnas hantering av asylmål är effektiv samt om Domstolsverket och regeringen har gett domstolarna förutsättningar för en effektiv verksamhet. Utskottet, som vill understryka vikten av en rättssäker och effektiv process, ser allvarligt på de brister som Riksrevisionen påtalar när det gäller effektiviteten i handläggningen. Av Riksrevisionens granskning framgår att de fyra migrationsdomstolarna är långt ifrån att nå regeringens mål om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader. Utskottet noterar dock att Riksrevisionen bedömer att ökningen av handläggningstiderna mellan 2013 och 2020 i viss mån står i relation till ökningen av antalet asylmål vid respektive domstol. Utskottet kan även konstatera att den mest avgörande ökningen och skillnaden mellan migrationsdomstolarna när det gäller liggtid, dvs. icke aktiv handläggningstid, enligt Riksrevisionen främst har att göra med yttre omständigheter, snarare än bristande effektivitet hos domstolarna. Som exempel nämner Riksrevisionen ett ökat inflöde av asylmål och svårigheter att i tillräcklig utsträckning hålla muntliga förhandlingar.

Utskottet kan konstatera att migrationsdomstolarnas långa handläggningstider i asylmål kan vara påfrestande för de asylsökande och innebär dessutom kostnader för samhället i form av utgifter för mottagandeverksamheten. Samtidigt har möjligheten att överlämna asylmål lett till ökad effektivitet. Lagändringar har även genomförts för att underlätta för domstolarna att samverka med varandra. Vidare kommer nya permanenta arbetsplatser och förhandlingssalar stå klara i Förvaltningsrätten i Göteborg under 2024, vilket kommer att ge domstolen förutsättningar att hålla fler muntliga förhandlingar.

Migrationsdomstolarnas förutsättningar för långsiktig kompetensförsörjning och resursfördelning påverkas i hög grad av faktorer i omvärlden som är mycket svåra att förutse. Anslaget till migrationsdomstolarna har förstärkts vid flera tillfällen. I budgetpropositionen för 2023 föreslås också en ökning av anslaget 1:4 Domstolsprövning i utlänningsmål på grund av bl.a. långa handläggningstider (prop. 2022/23:1 utg.omr. 8 anslaget 1:4). Den s.k. förstärkningsstyrkan som domstolarna kan efterfråga hjälp från består numera av både domare och föredragande. Dessutom utökades förstärkningsstyrkan 2020 med både fler domare och fler handläggare, enligt Sveriges Domstolars årsredovisning 2020 (s. 21). Antalet inkomna asylmål minskade kraftigt under 2021 och var på nivåer som rådde före de kraftiga ökningarna som startade 2016 till följd av flyktingkrisen (Sveriges Domstolars årsredovisning 2021 s. 56).

Utskottet utgår från att myndigheternas anslag följs upp inom ramen för den årliga budgetprocessen och att Domstolsverket fortsätter effektivitetsarbetet och utvecklingen av prognosarbetet för att undvika en ojämn resursfördelning mellan migrationsdomstolarna och för att korta handläggningstiderna.

Motionerna 2022/23:14 (V) och 2022/23:24 (MP) yrkandena 1 och 2 om handläggningstider och budgetering avstyrks med det anförda.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservation

Domstolarnas handläggningstider i asylmål, punkt 1 (V, MP)

av Ida Gabriellsson (V) och Bassem Nasr (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2022/23:14 av Tony Haddou m.fl. (V) och
2022/23:24 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Asylmålen måste avgöras inom fyra månader enligt det mål som har fastställts. Dessutom måste de stora skillnader som noterats mellan landets fyra migrationsdomstolar minska. Eftersom regeringens resursförstärkningar av migrationsdomstolarna har varit kortsiktiga har domstolarna haft svårt att fullt ut utnyttja tillskotten till att förstärka ordinarie personalresurser. Regeringen bör således följa utvecklingsarbetet noga och budgetera långsiktigt så att målet om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader nås.

Långa handläggningstider innebär en stor psykisk påfrestning för enskilda. Lång väntetid före muntlig förhandling kan också innebära risker för rättssäkerheten, eftersom den asylsökandes möjlighet att minnas händelser i hemlandet påverkas. Mot denna bakgrund bör regeringen tillsätta en utredning med uppdrag att komma med förslag om hur handläggningstiderna i asylmål kan kortas för att stärka rättssäkerheten.

Särskilt yttrande

Domstolarnas handläggningstider i asylmål, punkt 1 (SD)

Ludvig Aspling (SD), Clara Aranda (SD), Mona Olin (SD) och Nima Gholam Ali Pour (SD) anför:

Sedan skrivelsen beslutades har Sverige fått en ny regering. Den nya regeringen har en omfattande reformagenda på området migrations- och asylpolitik. Hade ett regeringsskifte inte skett hade Sverigedemokraterna lämnat en motion med anledning av skrivelsen. Eftersom den regering som svarat på Riksrevisionens synpunkter har avgått avstår vi från att lämna förslag i ärendet.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:282 Riksrevisionens rapport om migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål.

Följdmotionerna

2022/23:14 av Tony Haddou m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag som gör att målet om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader nås och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:24 av Annika Hirvonen m.fl. (MP):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om åtgärder för att förbättra handläggningstiderna och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en oberoende utredning om stärkt rättssäkerhet genom kortare handläggningstider i asylmål och tillkännager detta för regeringen.