

Beslutad: 2022-03-01
Diarienummer: 3.1.1-2020-1048
RiR 2022:5

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

I väntan på dom

– migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål

Riksrevisionen har granskat om migrationsdomstolarnas hantering av asylmål är effektiv samt om Domstolsverket och regeringen har givit domstolarna förutsättningar för en effektiv verksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser migrationsdomstolarna, Domstolsverket och regeringen samt rekommendationer till Domstolsverket och regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Daniel Melén har varit föredragande. Revisor Carlos Arreyes och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Daniel Melén

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet

Domstolsverket, Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg,
Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, Migrationsdomstolen vid
Förvaltningsrätten i Malmö och Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten
i Stockholm

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfråga och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	15
2 Migrationsdomstolarnas verksamhet	18
2.1 Migrationsdomstolarna ersätter Utlänningsnämnden	18
2.2 Domsområde styr var ett migrationsmål avgörs	18
2.3 Fler asylansökningar ger fler asylmål i domstolarna – med viss fördröjning	19
2.4 Kraftig ökning av handläggningstider vid två av fyra migrationsdomstolar	20
2.5 Migrationsdomstolarna har olika förutsättningar sett till storlek	21
2.6 Kostnader för asylmål	24
3 Effektivitetsbrister i domstolarnas hantering av asylmål	27
3.1 Tre av fyra migrationsdomstolar har aldrig varit nära regeringens mål	28
3.2 Antal avgjorda asylmål per domarresurs varierar mellan migrationsdomstolarna	29
3.3 Migrationsdomstolarnas handläggningstider består till stor del av liggtid	30
3.4 Beviljande av anstånd har minskat i Luleå och ökat i Göteborg	36
3.5 Muntlig förhandling kan fördröja dom i målet med oproportionerligt lång tid	38
4 Domstolsverkets stöd till migrationsdomstolarna kan utvecklas	44
4.1 Brist på förhandlingssalar ökar liggtiden i Göteborg	44
4.2 Bristande underlag försvårar Domstolsverkets prognoser	46
4.3 Domstolsverket kan inte flytta resurser i takt med Migrationsverkets omfördelning av asylärenden	48
4.4 Migrationsdomstolarna kan avlastas genom att mål överlämnas till andra domstolar	50
4.5 Förstärkningsstyrkans insatser når inte Malmö, trots långa handläggningstider	52

5	Regeringen kan förbättra domstolarnas ekonomiska förutsättningar	55
5.1	Regeringen har skapat goda förutsättningar för domstolarna att överlämna mål	55
5.2	Migrationsdomstolarnas resurser är inte anpassade efter regeringens mål	56
5.3	Bristande långsiktighet i regeringens resurstillskott försämrar förutsättningarna	59
6	Slutsatser och rekommendationer	61
6.1	Liggtider vid migrationsdomstolarna visar på effektivitetsbrister	61
6.2	Domstolsverket kan utveckla sitt stöd till migrationsdomstolarna	62
6.3	Regeringen kan förstärka migrationsdomstolarnas resurser	64
6.4	Liggtiderna beror främst på yttre faktorer	65
6.5	Rekommendationer	65
	Ordlista	66
	Referenslista	67
	Bilaga 1. Statistikuppgifter	69
	Bilaga 2. Urval aktgranskning	73
	Bilaga 3. Intervjueschema	74
	Bilaga 4. Beräkning av liggtid	75

Sammanfattning

Migrationsdomstolarna tog över hanteringen av överklaganden av migrationsärenden från Utlänningsnämnden 2006. Den nya instans- och processordningen skulle utformas så att den uppfyllde krav på skyndsam handläggning. Riksrevisionen har granskat om hanteringen av asylmål är effektiv.

Riksrevisionen bedömer att hanteringen av asylmål har effektivitetsbrister. Tiden för väntan på dom har ökat sedan 2016 och varierar kraftigt mellan Sveriges fyra migrationsdomstolar. I granskningen konstateras att domstolarna har olika förutsättningar, och att yttre omständigheter bidrar till variationerna i handläggningstider. Riksrevisionen bedömer att det är problematiskt att väntan på dom varierar mellan landets olika delar, eftersom det kan medföra att utgången i målen påverkas.

Granskningens resultat

Migrationsdomstolarna är långt ifrån att nå regeringens mål om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader. Skillnaderna mellan domstolarna är samtidigt stora. Det är endast Migrationsdomstolen i Stockholm som – under enstaka år – har varit i närheten av att nå målet sedan 2013.

Omkring hälften av handläggningstiden i ett asylmål består av liggtid, då ingen aktiv handläggning sker i målet. Liggtiden har ökat mellan 2015 och 2020, och varierar mellan domstolarna. Den domstol som har längst handläggningstid – Migrationsdomstolen i Göteborg – har också längst liggtid.

Liggtider kan förekomma i olika delar av ett asylmål. Det har tidigare uppmärksammats att mål blir liggande när de är klara för avgörande. Även denna granskning visar på sådan liggtid. Det är dock inte denna liggtid som har ökat mest. Det är inte heller denna liggtid som varierar mest mellan domstolarna. Snarare har liggtider tidigare i målen blivit ett större problem. Denna form av liggtid – som uppstår när nyinkomna asylmål blir liggande under tiden som domstolarna arbetar med äldre mål – är enligt Riksrevisionens bedömning främst kopplad till ett ökat inflöde. I vissa fall blir de nya målen liggande i mer än två år.

Muntliga förhandlingar kan vara avgörande för att bedöma asylsökandes trovärdighet. Förekomst av muntlig förhandling påverkade inte asylmålens handläggningstider nämnvärt 2015. Beroende på var i landet den asylsökande befinner sig kan dock muntlig förhandling vara avgörande för hur lång tid det tar innan domstolen fattar sitt beslut 2020. Riksrevisionen noterar att vid Migrationsdomstolen i Göteborg är väntan på muntlig förhandling omkring

800 dagar (2020). Vid Migrationsdomstolen i Malmö är väntan ungefär hälften så lång, och vid domstolarna i Luleå och Stockholm är den omkring en fjärdedel så lång. Det är problematiskt att väntan på muntlig förhandling och dom i målet varierar mellan landets olika delar, eftersom det kan medföra att utgången i målen påverkas. Väntan innebär dessutom kostnader för samhället och kan även vara påfrestande för de asylsökande.

Möjligheten att hålla muntliga förhandlingar ligger inte helt i domstolarnas händer. Domstolsverket ansvarar för migrationsdomstolarnas lokaler. Och vad gäller Migrationsdomstolen i Göteborg leder lokalbrist till svårigheter att hålla förhandlingar. Även personalbrist är en flaskhals. För att råda bot på det senare finns Domstolsverkets *förstärkningsstyrka*, för att stödja domstolar med personalresurser. Migrationsdomstolen i Malmö – med näst längst handläggningstider – har dock inte tagit del av särskilt mycket stöd av förstärkningsstyrkan. Riksrevisionen bedömer att förstärkningsstyrkans insatser kan optimeras. Vidare konstaterar Riksrevisionen att Domstolsverket, med hjälp av mer fullständiga underlag från Migrationsverket, har möjlighet att utveckla prognosarbetet i syfte att optimera resursfördelningen mellan migrationsdomstolarna. På så sätt kan skillnaderna i handläggningstiderna jämnas ut.

Riksrevisionen bedömer dock att även om resursfördelningen optimeras så kvarstår problemet att tre av fyra migrationsdomstolar är långt ifrån att nå regeringens mål om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader. I granskningen framkommer också att regeringen har förstärkt anslaget till migrationsdomstolarna vid flera tillfällen. Resursförstärkningarna har dock varit kortsiktiga. Domstolarna har härmed haft svårt att fullt ut utnyttja tillskotten till att förstärka ordinarie personalresurser. Det finns en påtaglig risk att personalresurserna vid migrationsdomstolarna inte står i samspel med det uppsatta målet. Riksrevisionen bedömer härmed att det finns behov av att se över den långsiktiga kompetensförsörjningen vid migrationsdomstolarna. Riksrevisionens räkneexempel visar att liggtiden är kostsam för samhället, i form av utgifter för mottagandeverksamheten. En mer långsiktig resursförstärkning till migrationsdomstolarna behöver därmed inte vara kostnadsdrivande för de sammanlagda offentliga finanserna.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att regeringens – såväl som Domstolsverkets och migrationsdomstolarnas – arbete med överlämning av asylmål har fungerat väl. Som följd av den stora mängden inkommande asylmål fick domstolarna möjlighet att överlämna mål till varandra. En stor mängd asylmål har överlämnats från Migrationsdomstolen i Göteborg till domstolarna i Stockholm och Luleå. Detta hade inte varit möjligt om inte regeringen hade skapat förutsättningen. Det hade inte heller fungerat utan de mottagande migrationsdomstolarnas goda vilja.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendation till Domstolsverket:

- Säkerställ 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.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen:

- Säkerställ att migrationsdomstolarnas förutsättningar för långsiktig kompetensförsörjning står i samspel med det av regeringen uppsatta målet att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

1.1.1 Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstolarna

Det är av stor vikt att rätten till uppehållstillstånd utreds på ett sätt som lever upp till kraven på verksamheten, för såväl migrationspolitikens legitimitet som för de sökande. För att uppnå förtroende för migrationssystemet är det även viktigt att beslutsprocessen är effektiv, så till vida att den genomförs skyndsamt för den som ansöker om uppehållstillstånd.

Migrationsverkets verksamhet är nära kopplad till migrationsdomstolarnas dito. Majoriteten av dem som får avslag på asylansökan hos Migrationsverket överklagar beslutet.¹ När ett beslut överklagas överväger först Migrationsverket om beslutet ska ändras. Om Migrationsverket bedömer att det inte finns skäl att ändra beslutet genom omprövning, lämnar myndigheten över ärendet som ett överklagande till migrationsdomstol. Migrationsverket ändrar endast ett fåtal asylbeslut.²

Migrationsdomstolarna har sin hemvist vid förvaltningsrätterna i Göteborg, Luleå, Malmö och Stockholm.³ De skapades mot bakgrund av propositionen *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*. Den nya instans- och processordningen skulle utformas så att den uppfyllde krav på skyndsam handläggning. Lagrådet tillstyrkte inte det remitterade förslaget och skrev bland annat i sitt yttrande till förslaget att "det är en uppenbar risk att angelägna anspråk på skyndsamhet i processen många gånger blir än mer eftersatta med den nya ordningen".⁴ Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte dock förslaget och riksdagen biföll utskottets förslag.⁵

¹ Migrationsverkets årsredovisning 2019.

² Mindre än en promille av asylbesluten ändras genom Migrationsverkets omprövning (Migrationsverkets årsredovisning 2019).

³ För att förenkla för läsaren benämner vi dessa som migrationsdomstolar i rapporten, även då vi uttalar oss om hela myndigheten, förvaltningsrätten. Notera att Migrationsdomstolen i Luleå tillkom först 2013, se avsnitt 2.5.

⁴ Prop. 2004/05:170, s. 487.

⁵ Prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

1.1.2 Handläggningstiderna varierar kraftigt mellan migrationsdomstolarna

Mot bakgrund av kraven på skyndsam handläggning finns problemindikationer avseende effektiviteten i migrationsdomstolarna. Domstolarna ska, enligt Sveriges Domstolars regleringsbrev, avgöra 90 procent av asylmålen⁶ inom 4 månader.⁷ De genomsnittliga handläggningstiderna⁸ har ökat sedan 2016, och varierar kraftigt mellan domstolarna. Migrationsdomstolarna i Stockholm och Luleå har vänt trenden och hade kortare handläggningstider 2020 än 2019 för den 90:e percentilen. Handläggningstiden för asylmål (90:e percentilen) var 6 respektive 12 månader vid migrationsdomstolarna i Stockholm och Luleå 2020. Vid Migrationsdomstolen i Malmö var den 20 månader, och vid Migrationsdomstolen i Göteborg var den 28 månader.⁹

De kraftigt varierande handläggningstiderna mellan migrationsdomstolarna antyder effektivitetsbrister. Långa handläggningstider i domstolarna innebär också stora kostnader för samhället. Väntan på ett slutgiltigt beslut kan dessutom vara påfrestande för de asylsökande. Det är särskilt problematiskt att handläggningstiden till stor del påverkas av var i landet den nyanlända befinner sig. Snabbare handläggning ska dock inte ske på bekostnad av handläggningens kvalitet. Det är därför viktigt att identifiera om det finns omständigheter som förlänger handläggningstiden, men som samtidigt kan motiveras utifrån asylmålets beskaffenhet.

1.1.3 Regeringens respektive Domstolsverkets roller

Sveriges domstolar är fristående myndigheter och styrs inte av regeringen på samma sätt som förvaltningsmyndigheter. Dock ska regeringen, med stöd av Domstolsverket,¹⁰ ge domstolarna de förutsättningar som krävs. Utöver de fyra migrationsdomstolarna granskas därför regeringen och Domstolsverket.

⁶ Med asylmål åsyftas avlägsnandemål som avser asylansökan, målgrupp 6001 (Uppehållstillstånd m.m., asylsökande vuxna och familjemedlemmar utan beslut om förvar/uppsikt). Bland avlägsnandemål ingår ytterligare tre måltyper: 6001 utgör 90–95 procent av samtliga avlägsnandemål, beroende på vilket år som studeras.

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2013–2020 avseende Sveriges Domstolar. Notera att 90 procent av avlägsnandemålen avseende *ensamkommande barn* ska avgöras inom två månader.

⁸ Vi använder genomgående begreppet handläggningstid för att beskriva den tid det tar för ett mål att passera domstolen, jfr *omloppstid*.

⁹ Uppgifter från Domstolsverket (e-post, 2021-12-07).

¹⁰ 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

1.2 Revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om hanteringen av asylmål är effektiv.¹¹

Revisionsfrågan besvaras 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?

Granskningen avser perioden från att ett överklagat asylbeslut inkommer till en migrationsdomstol, till att målet avgörs. De fyra förvaltningsrätter som också utgör migrationsdomstolar omfattas av granskningen: det vill säga migrationsdomstolarna i Göteborg, Luleå, Malmö och Stockholm. Vidare granskas regeringen och Domstolsverket, utifrån de förutsättningar och stöd de ger migrationsdomstolarna.

Migrationsverkets organisering av verksamheten påverkar volymerna som inkommer till respektive migrationsdomstol (se avsnitt 4.3). Migrationsverket granskas dock inte. Däremot har vi inhämtat information från Migrationsverket, och myndigheten har också – liksom de granskade myndigheterna – medverkat vid faktagranskning av rapporten.

Även Migrationsöverdomstolen, det vill säga den sista instansen, har avgränsats bort. Detta med anledning av att det är så få mål som ges prövningstillstånd i sista instans.¹² Migrationsöverdomstolens betydelse för handläggningstiderna i domstolarna bedöms som ringa.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Bedömning av effektiviteten i migrationsdomstolarna

Det finns ingen tidsangivelse i lagen för hur snabbt ett asylmål ska avgöras, motsvarande att Migrationsverket ska fatta beslut i ett asylärende inom sex

¹¹ Notera att granskningen är avgränsad till asylsökande vuxna. Ensamkommande barn och asylmål med beslut om förvar/uppsikt ingår inte i granskningen.

¹² Under 2020 beviljades 83 migrationsmål prövningstillstånd. Dessa mål fanns främst i gruppen uppehållstillstånd och avlägsnandemål asyl (Sveriges Domstolars årsredovisning 2020).

månader.¹³ I förarbetena till riksdagens beslut om att bilda migrationsdomstolar framkom dock vikten av korta väntetider i asylprocessen, dels för de sökandes hälsa, dels för att minimera samhällets utgifter.¹⁴ Av förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion framgår också att ett mål ska avgöras så snart det kan ske.¹⁵ Det innebär, enligt Justitieombudsmannen, JO, att ett mål som är klart för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.¹⁶ Den första delfrågan tar vidare sin grund i Sveriges Domstolars regleringsbrevs mer konkreta mål om att 90 procent av asylmålen ska ta högst fyra månader att avgöra.¹⁷

Det är inte givet att en kort handläggningstid är att föredra framför en längre. Genom möjligheten till muntlig förhandling skapade den nya instans- och processordningen bättre möjligheter att bedöma enskildas trovärdighet och att reda ut missförstånd.¹⁸ I granskningen ingår att ta hänsyn till omständigheter – såsom muntlig förhandling – som kan förlänga handläggningstider, men som samtidigt motiveras utifrån asylmålets beskaffenhet. Vad gäller muntlig förhandling undersöks hur lång tid det tar innan förhandling hålls vid de olika migrationsdomstolarna.

I granskningen fokuseras effektivitetsbrister i migrationsdomstolarnas handläggning i termer av icke aktiv handläggningstid, så kallad liggtid. Utgångspunkten är att liggtiden ska minimeras. Genom att jämföra de olika domstolarnas liggtider bedömer vi huruvida de är förenade med mer eller mindre effektivitetsbrister.

Utöver domstolarnas liggtider finns ett antal flaskhalsar i handläggningen som skapas av extern påverkan, såsom ramöverklaganden och begäran om anstånd. Vår

¹³ Jfr 12 § förvaltningslagen (2017:900). Ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning har införts i 12 § förvaltningslagen. Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. En sådan prövning av myndigheten får begäras av parten vid enbart ett tillfälle under ärendets handläggning.

¹⁴ Prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

¹⁵ Se 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

¹⁶ Riksdagens ombudsmän, dnr 1030-2020, 1145-2020 och 1187-2020, beslut 2021-06-18. Beslutet har skickats för kännedom till Regeringskansliet. Se även Riksdagens ombudsmän beslut 2019-06-05, dnr 134-2019.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Sveriges Domstolar.

¹⁸ Se prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1 om den nya instans- och processordningen.

utgångspunkt är att migrationsdomstolarna ska vara restriktiva med att bevilja anstånd.¹⁹ Migrationsdomstolarnas hantering av asylmål bedöms vara effektiv om:

1. deras resultat når upp till – eller är på väg att nå upp till – regeringens mål om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader
2. antal avgjorda asylmål per årsarbetskraft inte har minskat sedan tiden före ökningen av antalet asylmål, 2016²⁰
3. liggtider i handläggningen utgör mindre än hälften av handläggningstiden
4. de är restriktiva med att bevilja anstånd
5. muntliga förhandlingar inte förlänger handläggningstiden i asylmål oproportionerligt mycket.

Vid bedömning av de ovanstående kriterierna tas hänsyn till huruvida yttre omständigheter, som domstolarna inte råder över, orsakar eventuella effektivitetsbrister.

1.3.2 Bedömning av Domstolsverkets stöd till migrationsdomstolarna

Regeringen kan inte styra domstolar på samma sätt som den kan styra förvaltningsmyndigheter. Som följd av detta har Domstolsverkets – som är en förvaltningsmyndighet – verksamhet betydelse för de förutsättningar som regeringen ger domstolarna.²¹ Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt bland annat de allmänna förvaltningsdomstolarna. Domstolsverket ska bland annat

- i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt
- åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning.²²

¹⁹ Se Domstolsverket. *Redovisning av regeringsuppdraget "Effektiviserad handläggning av asylmål"*. Dnr Ju2016/08224/DOM, 2017, s. 8. Ett ramöverklagande innebär att klaganden inte har hunnit precisera sin talan i överklagandet. Se ordlista.

²⁰ År 2014–2016 används här som utgångspunkt, någon form av *normalvärde*.

²¹ Intervju vid Regeringskansliet (2020-12-02). Jfr förordningen (2007:1073) med instruktion till Domstolsverket.

²² Se 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Domstolsverket ska även vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete, arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten och arbete för god samverkan mellan domstolarna och med andra berörda myndigheter. I granskningen utgår vi endast från uppdraget i de två första punkterna.

De två punkterna används som utgångspunkt för vår bedömning av hur Domstolsverkets verksamhet bidrar till en effektiv hantering av asylmål vid migrationsdomstolarna. Domstolsverket bedöms ge migrationsdomstolarna ändamålsenligt stöd om:

1. myndigheten säkerställer att lokalförsörjningen är anpassad till migrationsdomstolarnas behov
2. myndighetens prognosverksamhet bidrar till en ändamålsenlig resursförsörjning för respektive migrationsdomstol
3. myndigheten säkerställer att Migrationsverkets organisering av handläggningen återspeglas i resursfördelningen mellan domstolarna
4. myndigheten medverkar till att antalet överlämnade mål mellan domstolarna omfördelar belastningen på domstolarna
5. förstärkningsstyrkans resurser erbjuds migrationsdomstolarna med längst handläggningstider.²³

1.3.3 Bedömning av de förutsättningar som regeringen ger migrationsdomstolarna

Domstolarnas självständighet och oberoende är reglerad i grundlag.²⁴ Regeringen kan dock påverka verksamheten i domstolarna genom utformandet av domsområden (se avsnitt 2.2), som sätter ramarna för belastningen på domstolarna, och genom Sveriges Domstolars regleringsbrev. Domstolarnas administrativa och organisatoriska förutsättningar kan också ändras genom lagstiftning. Bestämmelsen om en förvaltningsrätts möjlighet att överlämna mål är ett exempel på en sådan förutsättning och utgör en utgångspunkt för granskningen.²⁵

Vidare utgör regeringens mål för handläggningstider i asylmål en utgångspunkt för granskningen.²⁶ Domstolarna ska dels uppnå målet att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader, dels sätta sina egna verksamhetsmål avseende

²³ Se avsnitt 2.5.1 för en beskrivning av förstärkningsstyrkans verksamhet.

²⁴ Se 11 kap. 3 § regeringsformen.

²⁵ Se 14 § femte stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Stycket avser endast de förvaltningsrätter som är migrationsdomstol där överlämnandet begränsas till att lämna över mål till annan domstol som handlägger sådana mål. Se även prop. 2019/20:19, bet. 2019:20:JuU11, rskr. 2019/20:37.

²⁶ Enligt Regleringsbrev för budgetåren 2013–2020 avseende Sveriges Domstolar ska 90 procent av asylmålen avgöras inom 4 månader för samtliga dessa år.

handläggningstider, i samråd med Domstolsverket.²⁷ Vi granskar om domstolarnas ramar för hur lång tid det bör ta att avgöra asylmål är väl avvägda mot deras resurser.

Slutligen bedöms regeringens insatser utifrån hur domstolarnas anslag har anpassats efter rådande omständigheter, såsom ett ökat antal asylsökande.²⁸ Vi granskar huruvida resurstilldelning har skapat förutsättningar för domstolarna att bedriva en effektiv verksamhet.

Regeringen bedöms ha gett migrationsdomstolarna förutsättningar om den:

1. har säkerställt möjligheten att omfördela asylmål mellan domstolarna
2. har gett domstolarna ekonomiska förutsättningar att nå regeringens mål.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av Daniel Melén (projektledare) och Carlos Arreyes. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Ruth Mannelqvist, professor i rättsvetenskap vid Umeå universitet och Livia Johannesson, fil dr i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), migrationsdomstolarna i Göteborg, Luleå, Malmö och Stockholm samt Domstolsverket och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4.1 Registerdata har använts till att kartlägga migrationsdomstolarnas handläggningstider

Riksrevisionen har kartlagt utvecklingen av antal asylmål och handläggningstider vid migrationsdomstolarna under perioden 2013–2020. Registeruppgifter från Domstolsverket och Migrationsverket har använts i syfte att återge hur olika faktorer – såsom de asylsökandes medborgarskap och förekomst av muntlig förhandling – inverkar på migrationsdomstolarnas handläggningstider. De asylsökandes ursprungliga medborgarskap används som indikator på målets grad av komplexitet.

²⁷ Regleringsbrev för budgetåren 2020 avseende Sveriges Domstolar.

²⁸ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203): "I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas". Se även prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 96: "Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet."

Reliabiliteten för registeruppgifterna har fastställts tillsammans med Domstolsverket och Migrationsverket, från år 2013 och framåt, varför 2013 har valts som granskningens startpunkt. Vid granskningens genomförande utgjorde år 2020 senaste utfallsåret. Registeruppgifterna för de två myndigheterna har sammankopplats för att asylmålen ska innehålla mesta möjliga information.²⁹

Registeruppgifterna har använts för att genomföra regressioner i syfte att kontrollera om och hur mycket handläggningstiderna mellan domstolarna skiljer sig åt. Registerdata har också använts till att ge en bakgrundsbeskrivning (kapitel 2) och utgör ett komplement till andra metoder vid besvarande av revisionsfrågorna. Exempelvis finns registeruppgifter om förekomst av muntlig förhandling, varför registerdata används i denna analys (avsnitt 3.5).

1.4.2 Migrationsdomstolarnas liggtider granskas genom akter

För att besvara rapportens första frågeställning, om domstolarnas effektivitet, har vi samlat in primärdata genom aktgranskning. Aktgranskningen bygger på ett slumpmässigt urval av avgjorda asylmål för de fyra migrationsdomstolarna 2015 respektive 2020. Urvalet har gjorts med hänsyn till mängden avgjorda asylmål för respektive domstol och år, med syfte att ge underlag för en jämförande analys såväl mellan domstolarna som över tid. Granskningen omfattar ett representativt urval om 100 akter per domstol och år, vilket skapar förutsättningar att dra slutsatser om skillnader mellan domstolarna och de valda åren. Vi har totalt granskat 800 asylmål (200 per domstol, jämnt fördelade mellan 2015 och 2020).³⁰

Genom aktgranskningen har vi fått information om aktiviteter i handläggningen som inte kan fångas via registerdata, såsom liggtider. Vi har granskat effektiviteten vid migrationsdomstolarna genom att jämföra deras liggtider. Liggtid ska enligt vår bedömningsgrund minimeras. Viss liggtid är dock ofrånkomlig. Genom att jämföra liggtider vid två olika tillfällen och mellan de fyra migrationsdomstolarna har vi kunnat uppskatta vad som är att betrakta som godtagbar liggtid. Genom akterna har vi också fått information om orsaker till liggtid, vilka har undersökts vidare genom intervjuer.

Aktgranskningen har främst utgått från dagboksblad från domstolarnas ärendehanteringssystem Vera. Därtill har vi haft tillgång till överklagandet och domen i målet samt – i förekommande fall – kallelse till muntlig förhandling. Vi har noterat händelser i målet och studerat tomrum, när det inte händer något

²⁹ Domstolsverkets registeruppgifter innehåller exempelvis inte de klagandes medborgarskap.

³⁰ Se bilaga 2.

under en längre tid. I de fall det har gått längre tid än en månad utan någon noterad aktivitet enligt dagboksbladen, och om sådan inaktivitet inte beror på yttre omständigheter, har vi registrerat det som liggtid. Olika perioder av liggtid i målet har därefter summerats.³¹ Akterna har också använts till att studera huruvida offentliga biträden inkommer med så kallade ramöverklaganden och begäran om anstånd i målet (ofta begärs anstånd i samband med ramöverklagande). Vi har också noterat om och när det hållits muntlig förhandling i målet.

1.4.3 Migrationsdomstolarnas effektivitet och förutsättningar granskas genom intervjuer och dokumentstudier

I syfte att fördjupa vår förståelse för orsaker till effektivitetsbrister har vi intervjuat representanter från migrationsdomstolarna, Domstolsverket och Regeringskansliet. Intervjuerna har skett digitalt, i grupp vid respektive myndighet, vid två tillfällen per myndighet.³²

Den första intervjuomgången genomfördes i inledningen av granskningen, inför skapandet av ett aktgranskningsformulär. Den andra omgången genomfördes efter genomförd aktgranskning, för att diskutera preliminära resultat från den. Intervjusvaren har använts till att förstå varför handläggningstiderna vid domstolarna har ökat i olika utsträckning.

Vi har slutligen genomfört två intervjuer vid Migrationsverket, med asylfrågor i fokus. Intervjuerna har gjorts för att få information utifrån ett annat perspektiv, för att jämföra med den bild vi har fått vid övriga intervjuer. Intervjuerna har kompletterats med beskrivande statistik i form av registerdata (se ovan) och dokument, såsom årsredovisningar.

³¹ Se bilaga 4.

³² Intervjuerna vid Migrationsdomstolen i Stockholm var inte digitala utan genomfördes i domstolens lokaler. Samtliga intervjuer och intervjupersonernas roller finns beskrivna i bilaga 3.

2 Migrationsdomstolarnas verksamhet

2.1 Migrationsdomstolarna ersätter Utlänningsnämnden

Migrationsdomstolarna bildades år 2006, då en ny instans- och processordning genomfördes. I samband med detta flyttades hanteringen av överklaganden av migrationsärenden från Utlänningsnämnden – som samtidigt upphörde – till migrationsdomstolarna, med möjlighet att överklaga till Migrationsöverdomstolen.³³

Migrationsdomstolarna skapades efter riksdagens behandling av propositionen *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*. Utöver den nya instansordningen med två – i stället för en – överklagandeinstanser, var syftet med reformen att öka öppenheten i asylprocessen och att stärka möjligheten till muntlig förhandling. Den nya instans- och processordningen skulle samtidigt utformas så att den uppfyllde krav på skyndsam handläggning.³⁴

2.2 Domsområde styr var ett migrationsmål avgörs

Migrationsdomstolarnas domsområde (jfr förvaltningsrätternas domkrets) bestämmer i vilken domstol ett migrationsmål avgörs.³⁵ Domstolarna har följande domsområden:

1. Förvaltningsrätten i Stockholm:
Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Gotlands län, Västmanlands län, Dalarnas län och Gävleborgs län
2. Förvaltningsrätten i Malmö:
Skåne län, Blekinge län, Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län och Östergötlands län
3. Förvaltningsrätten i Göteborg:
Västra Götalands län, Hallands län, Värmlands län och Örebro län
4. Förvaltningsrätten i Luleå:
Jämtlands län, Västernorrlands län, Västerbottens län och Norrbottens län.

³³ Prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

³⁴ Ibid.

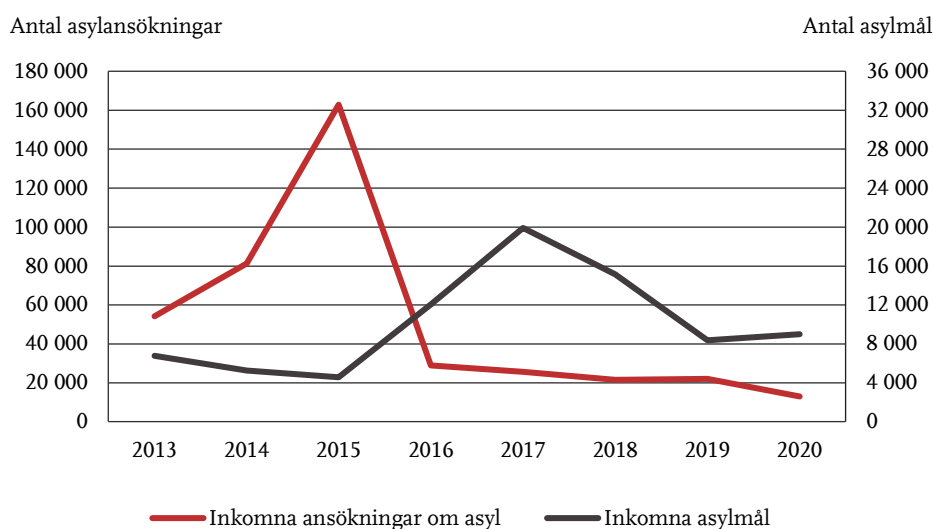
³⁵ Se 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Jfr 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 16 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

Regeringens utformande av domsområden sätter ramarna för belastningen på respektive domstol. Ett asylbeslut som har fattats vid Migrationsverket i Boden (Norrbottens län) överklagas exempelvis till Migrationsdomstolen i Luleå, medan ett ärende som beslutas vid Migrationsverket i Sundbyberg (Stockholms län) överklagas till Migrationsdomstolen i Stockholm.

2.3 Fler asylansökningar ger fler asylmål i domstolarna – med viss fördröjning

När antalet asylsökande som nådde Sveriges gränser ökade under 2015 medförde det en ökning av antalet inkomna asylansökningar till Migrationsverket och sedermera ett ökat antal överklagade beslut, det vill säga asylmål vid migrationsdomstolarna. Antalet inkomna asylansökningar till Migrationsverket var som störst 2015, medan antalet asylmål ökade med några års eftersläpning och var som flest under 2017. I figur 1 redovisas antal asylansökningar till Migrationsverket och antal inkomna asylmål vid migrationsdomstolarna.

Figur 1 Antal inkomna asylansökan till Migrationsverket (vänster axel) och antal inkomna asylmål till migrationsdomstolarna (höger axel), år 2013–2020



Källa: Migrationsverket och Domstolsverket.

Ett asylmål skapas när den som har nekats uppehållstillstånd av Migrationsverket överklagar beslutet. Senast tre veckor efter att ett avslags- eller avvisningsbeslut har fattats måste ett överklagande inkomma. Om överklagande inte inkommer i tid vinner Migrationsverkets beslut laga kraft.³⁶

2.4 Kraftig ökning av handläggningstider vid två av fyra migrationsdomstolar

Antal avgjorda asylmål ökade för samtliga migrationsdomstolar från 2017, och började avta 2019–2020 (se staplar i figur 2). Den procentuella ökningen av antalet mål har varit störst vid Migrationsdomstolen i Malmö (161 procent), följt av Göteborg (156 procent) och Stockholm (128 procent). Antalet asylmål har ökat minst vid Migrationsdomstolen i Luleå (71 procent).³⁷

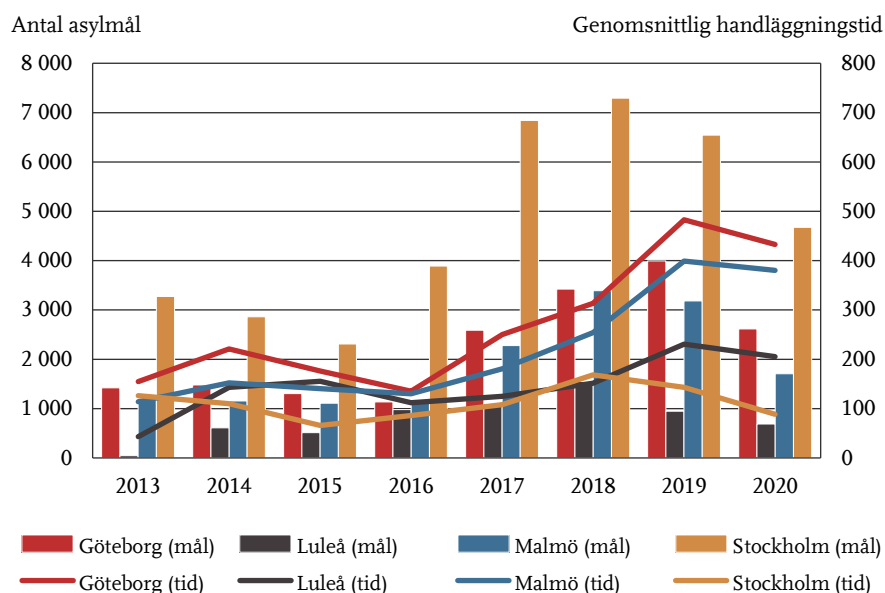
Handläggningstiderna har ökat i takt med antalet asylmål. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg – med näst störst ökning av antal asylmål – har handläggningstiderna ökat mest. Ökningen är särskilt tydlig mellan 2016 och 2019 (se linje i figur 2).³⁸ Först under 2020 vände ökningen av handläggningstiderna till en nedgång, med undantag för Migrationsdomstolen i Stockholm där handläggningstiderna har minskat sedan 2018.

³⁶ Se 6–6 a §§ jfr 2 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

³⁷ Vi har tagit utgångspunkt i genomsnittligt antal mål för 2014–2016 och jämfört detta med ett genomsnittligt antal mål för 2017–2019, för att fånga den procentuella utvecklingen för respektive domstol.

³⁸ Redan innan ökningen av handläggningstiderna under perioden 2016–2019 fanns det skillnader i handläggningstider mellan domstolarna, se vidare bilaga 1, tabell B2. Även Migrationsverkets handläggningstider har förändrats under perioden, se bilaga 1, tabell B1.

Figur 2 Antal avgjorda asylmål (staplar) och genomsnittlig handläggningstid (linjer) för avgjorda asylmål vid respektive migrationsdomstol, år 2013–2020



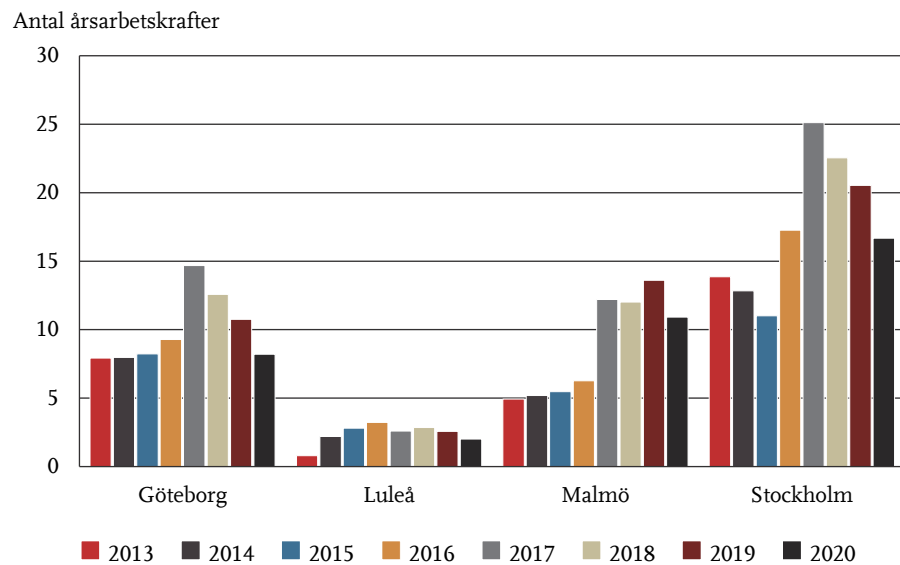
Källa: Domstolsverket samt egna beräkningar.

2.5 Migrationsdomstolarna har olika förutsättningar sett till storlek

År 2018, när asylmålen var som flest, dömde Migrationsdomstolen i Stockholm i 7 300 asylmål per år, medan Migrationsdomstolen i Luleå dömde i ungefär en femtedel så många. Migrationsdomstolen i Stockholm är, som mängden asylmål antyder, störst sett till personalresurser.³⁹ Domstolens domarresurser ökade från 11 till 25 årsarbetskrafter mellan åren 2015 och 2017. Migrationsdomstolen i Luleå – som är den minsta migrationsdomstolen – startades upp under 2013. Detta är förklaringen till att domarresurserna i Luleå var betydligt lägre 2013 än övriga år. Efter 2013 har domstolen haft två till tre domarresurser för asylmål. För samtliga migrationsdomstolar ökade resurserna i början av perioden, för att sedan avta.

³⁹ Resurserna som avses är administration, beredning (notarier och föredragande jurister), domstolshandläggare, icke ordinarie domare (fiskaler och assessorer) samt ordinarie domare, inklusive resurser från förstärkningsstyrkan. Bilaga 1, figur B2 visar hur dessa resurser fördelas på de olika migrationsdomstolarna.

Figur 3 Antal årsarbetare för yrkeskategorin domare per migrationsdomstol, år 2013–2020⁴⁰



Källa: Domstolsverket samt egna beräkningar.

2.5.1 Förstärkningsstyrkan

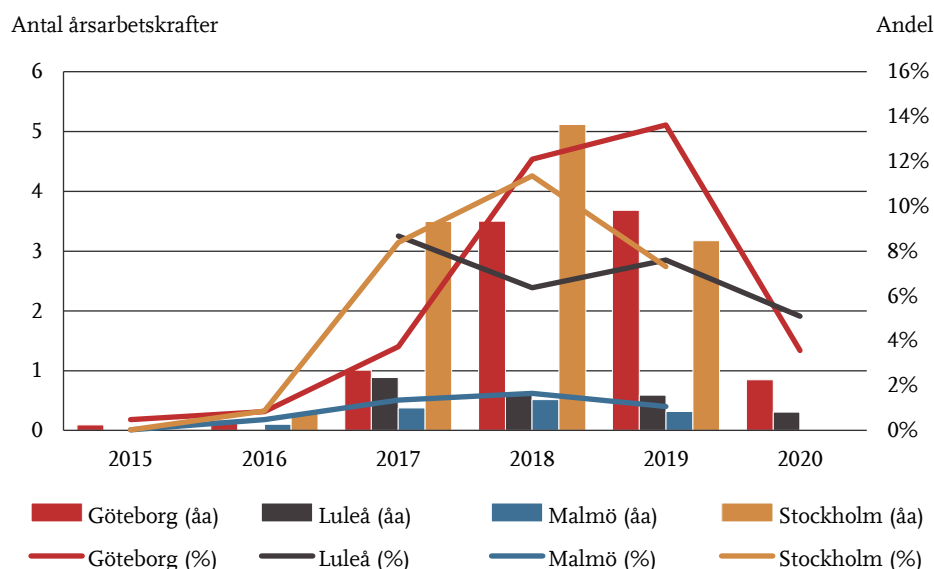
Migrationsdomstolarna har också under perioden haft tillgång till den så kallade *förstärkningsstyrkan*, med hemvist vid Domstolsverket. Förstärkningsstyrkan inrättades 2012, med syfte att avlasta domstolarna vid hög måltillströmning, vakanser, utbildning eller sjukdom.⁴¹ I samband med det stora antalet asylsökande har förstärkningsstyrkan prioriterat arbetet vid migrationsdomstolarna.⁴² Samtliga migrationsdomstolar har tagit del av domarresurser från styrkan inom perioden 2015–2020. Mest resurser har nått Migrationsdomstolen i Stockholm, följt av Migrationsdomstolen i Göteborg (som har fått mest stöd under 2019–2020).

⁴⁰ Yrkeskategorierna som ingår är ordinarie domare, fiskaler och assessorer. Även resurser från förstärkningsstyrkan för samma yrkeskategorier ingår i underlaget.

⁴¹ År 2020 utökades förstärkningsstyrkan med såväl fler domare som handläggare (Sveriges Domstolars årsredovisning 2020).

⁴² Intervju vid Domstolsverket (2021-06-23).

Figur 4 Antal årsarbetskrafter (staplar, vänster axel) från förstärkningsstyrkan som tilldelas migrationsdomstolarna och andel (linjer, höger axel) av ordinarie domarresurser som utgörs av förstärkningsstyrkan, år 2015–2020



Källa: Domstolsverket samt egna beräkningar.

I figur 4 redovisas dels antal årsarbetskrafter från förstärkningsstyrkan (staplar), dels stödet från förstärkningsstyrkan som andel av domstolarnas totala domarresurser (linjer). Sett till andel ordinarie arbetskraft har Migrationsdomstolen i Göteborg tagit del av mest stöd, följt av Migrationsdomstolen i Stockholm (som fick mest stöd 2017–2018).

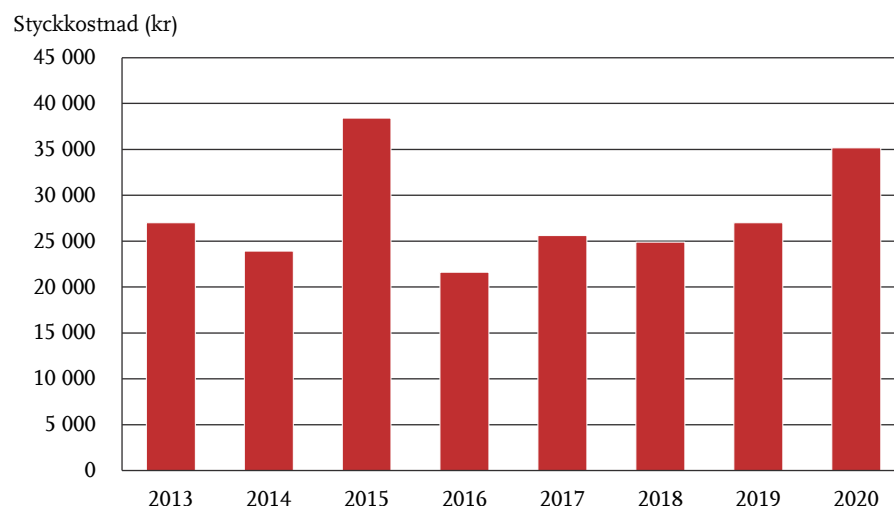
Som synes har migrationsdomstolarna i Luleå och Malmö tagit del av relativt lite stöd från förstärkningsstyrkan för samtliga år, räknat i antal årsarbetskrafter (staplar). Sett till andel av ordinarie arbetskraft (linjer) har stödet till Luleå varit ungefär lika omfattande som till Göteborg och Stockholm från 2017 och framåt. Däremot har Migrationsdomstolen i Malmö tagit del av betydligt mindre stöd, som mest strax under två procent av sina ordinarie domarresurser.⁴³

⁴³ Vi återkommer till detta i avsnitt 4.5.

2.6 Kostnader för asylmål

Kostnaderna för asylmål vid migrationsdomstolarna har varierat över tid. Figur 5 visar hur styckkostnaden⁴⁴ för avgjorda asylmål har utvecklats för domstolarna mellan 2013 och 2020.⁴⁵ För åren 2015 och 2020 var styckkostnaden högre än övriga år. Detta förklaras av att domstolarna under 2015 var i en uppbyggnadsfas inför den förväntade ökningen av inkommande asylmål. År 2020 var domstolarna i en nedtrappningsfas, då domstolarna hade mer resurser i förhållande till antalet inkommande asylmål.⁴⁶

Figur 5 Styckkostnad för avgjorda avlägsnandemål, år 2013–2020



Källa: Domstolsverkets årsredovisningar 2015, 2017 och 2020, Migrationsverkets årsredovisningar 2013–2020 samt egna beräkningar.

Under tiden som ett överklagande hanteras av en migrationsdomstol uppstår utgifter i mottagandeverksamheten i form av kostnader för boende. Genom att utgå från Migrationsverkets schablonkostnad per dygn för mottagandeverksamheten,⁴⁷ kan vi uppskatta hur Migrationsverkets kostnader påverkas av migrationsdomstolarnas handläggningstider.

⁴⁴ Med styckkostnader avses verksamhetens kostnader fördelat på avgjorda mål. I verksamhetens kostnader ingår bland annat domstolarnas löne- och förvaltningskostnader, övergripande administration samt utvecklings- och kvalitetsarbete (Domstolsverkets årsredovisning 2020).

⁴⁵ Asylmålen utgör nästan 95 procent av avlägsnandemålen. De senare är den måltyp som anges i Domstolsverkets årsredovisningar.

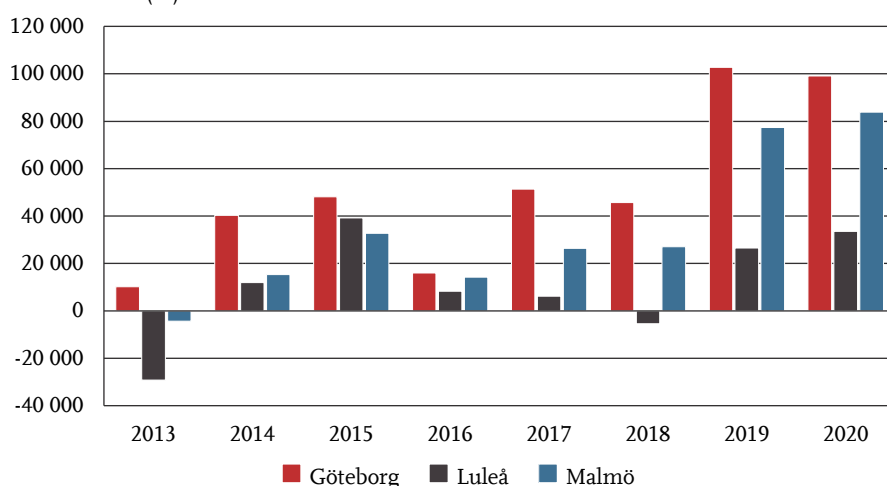
⁴⁶ Intervju vid Domstolsverket (2021-11-25).

⁴⁷ Se Migrationsverkets årsredovisning 2020. s. 54.

Mot bakgrund av att handläggningstiderna varierar mellan migrationsdomstolarna, varierar även kostnaderna per avgjorda asylmål. För varje dag som ett mål pågår följer en ökad kostnad. Den genomsnittliga mottagningskostnaden för ett asylmål per dygn har varierat mellan åren, från 290 kr till 440 kr (se bilaga 1, tabell B3).⁴⁸ Nedan visas hur mycket mottagningskostnaden för ett genomsnittligt asylmål skiljer sig från Migrationsdomstolen i Stockholm, som utgör referensvärde i jämförelsen.⁴⁹

Figur 6 Kostnadsdifferens för mottagningskostnad för ett genomsnittligt asylmål i förhållande till Migrationsdomstolen i Stockholm, år 2013–2020

Kostnadsdifferens i jämförelse
med Stockholm (kr)



Källa: Domstolsverkets årsredovisningar 2015, 2017 och 2020, Migrationsverkets årsredovisningar 2013–2020 samt egna beräkningar.

Av figuren framgår att migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö – vilka har haft längst handläggningstider – i genomsnitt genererar en betydligt högre kostnad per asylmål än Migrationsdomstolen i Stockholm. Exempelvis är den genomsnittliga mottagningskostnaden per asylmål 100 000 kronor högre vid Migrationsdomstolen i Göteborg än Stockholm år 2020. Den genomsnittliga handläggningstiden är samtidigt 4,9 gånger längre vid Migrationsdomstolen i Göteborg än Stockholm, och uppgår till 433 dagar.

⁴⁸ I Migrationsverkets årsredovisning 2017 anges att kostnaderna för 2015 inte är helt jämförbara med efterföljande år till följd av att Migrationsverket införde en ny ekonomimodell från år 2016.

⁴⁹ Migrationsdomstolen i Stockholms genomsnittliga handläggningstid har varit relativt kort i jämförelse med övriga domstolar, och utgör därför referensvärde.

Ett mål som blir liggande bidrar härmed till en högre mottagningskostnad. I sammanhanget bör dock hänsyn tas till skillnader i domstolarnas sammansättning av mål. Handläggningstiderna, och mottagningskostnaden, kan på så vis delvis förklaras av asylmålens grad av komplexitet. I nästa kapitel återkommer vi till det senare, och fördjupar oss i förekomst av effektivitetsbrister vid migrationsdomstolarna.

3 Effektivitetsbrister i domstolarnas hantering av asylmål

I föregående kapitel redovisade vi att migrationsdomstolarnas handläggningstider har ökat mellan 2013 och 2020. Vi visade också att handläggningstiderna varierar kraftigt mellan domstolarna. Samtidigt framkom att ökningen av handläggningstiderna i någon mån står i relation till ökningen av antalet asylmål vid respektive domstol.

I detta kapitel besvaras den första delfrågan, om det finns effektivitetsbrister i migrationsdomstolarnas hantering av asylmål. Vi utgår främst från en aktgranskning av asylmål. Härtill används registerdata och intervjuer. Granskningen visar att förekomsten av liggtid har ökat vid samtliga migrationsdomstolar.

Granskningen visar också att ökningen av migrationsdomstolarnas liggtider *inte* främst beror på att målen blir liggande när de är klara för avgörande, i väntan på dom. Sådan liggtid förekommer visserligen i de flesta asylmål, och den har ökat, men är oftast relativt kort. Den mest avgörande ökningen och skillnaden mellan domstolarnas liggtider finner vi i liggtid som uppstår vid beredning av målet. Riksrevisionen bedömer att sådan liggtid främst kan härröras till yttre omständigheter, såsom ett ökat inflöde av asylmål och svårigheter att hålla muntliga förhandlingar, snarare än bristande effektivitet vid domstolarna.

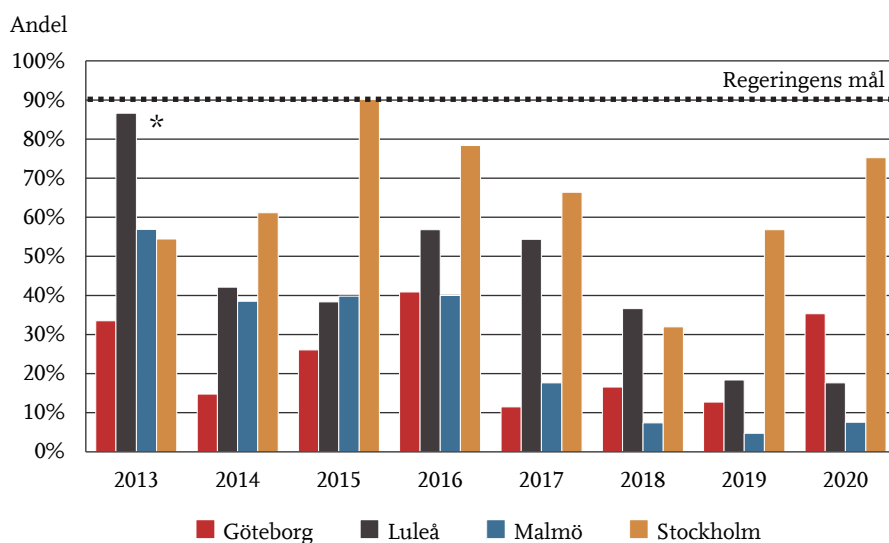
Sammanfattningsvis konstaterar vi att endast Migrationsdomstolen i Stockholm är i närheten av att nå regeringens mål om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader. Vi konstaterar också att liggtiderna utgör en stor del av migrationsdomstolarnas handläggningstider. Detta är särskilt påtagligt vid migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö. Vid dessa domstolar utgör liggtiden mer än hälften av handläggningstiden för asylmål 2020. Vidare visar granskningen att det finns skillnader i hur generösa domstolarna är vad gäller att bevilja anstånd till offentliga biträden.

Slutligen bedömer Riksrevisionen att muntliga förhandlingar riskerar att medföra oproportionerligt långa handläggningstider. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg varar en genomsnittlig väntan på muntlig förhandling i mer än två år (2020). Det är problematiskt att liggtiderna är så långa och att de varierar kraftigt mellan landets olika delar, bland annat eftersom det kan medföra att utgången i målen påverkas. Även väntan på muntlig förhandling har dock – åtminstone delvis – externa förklaringsfaktorer, som vi får anledning att återkomma till i kapitel 4.

3.1 Tre av fyra migrationsdomstolar har aldrig varit nära regeringens mål

I kapitel 2 visade vi att de genomsnittliga handläggningstiderna för asylmål ökade mellan 2016 och 2019. Inte ens före 2016, då handläggningstiderna var kortare, nådde dock migrationsdomstolarna upp till regeringens mål om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader. Migrationsdomstolen i Stockholm utgör visserligen ett undantag, och nådde målet 2015. Även 2016 och 2020 har Migrationsdomstolen i Stockholm dömt i mer än 70 procent av målen inom fyra månader. Utöver denna domstol är det endast den nybildade Migrationsdomstolen i Luleå som har varit nära målet, 2013. Detta år dömde dock domstolen endast i 45 asylmål, samtliga under det sista kvartalet. I figur 7 visas migrationsdomstolarnas måluppfyllelse under perioden 2013–2020.

Figur 7 Domstolarnas måluppfyllelse i procent avseende handläggningstider för asylmål (staplar) och regeringens mål (linje), år 2013–2020



Källa: Domstolsverket samt egna beräkningar. * Anger att måluppfyllelsen för Luleå är nära 100 procent år 2013. Detta beror på att domstolen startades upp 1 oktober 2013.

Utöver Migrationsdomstolen i Stockholm – som har dömt i mer än 50 procent av målen inom fyra månader för samtliga år utom 2018 – är det endast Migrationsdomstolen i Luleå som har avgjort mer än hälften av målen inom fyra månader vid två tillfällen (2016–2017) och Malmö vid ett tillfälle (2013). Målet att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader är som figuren åskådliggör

långt borta för tre av fyra migrationsdomstolar under samtliga studerade år (med undantag för Luleå 2013, då speciella omständigheter rådde). I kapitel 5 återkommer vi till en diskussion om resultaten och målet för handläggningstiderna.

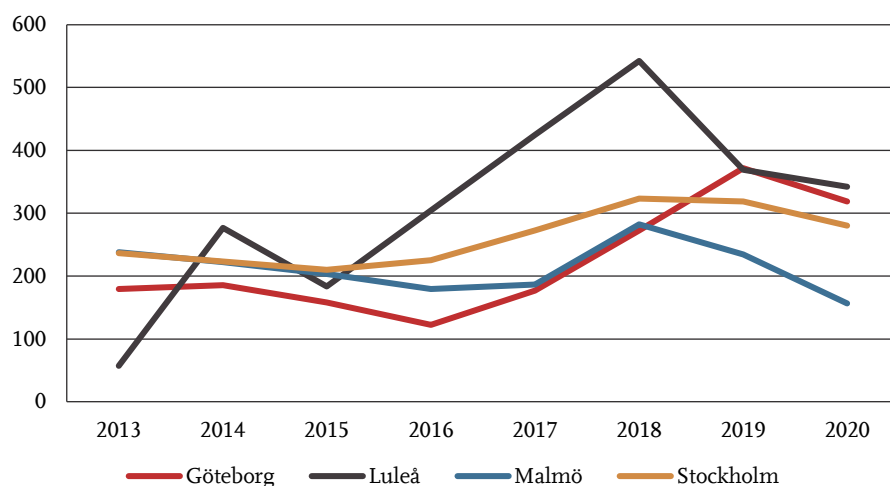
3.2 Antal avgjorda asylmål per domarresurs varierar mellan migrationsdomstolarna

I kapitel 2 redovisade vi att migrationsdomstolarna har olika förutsättningar sett till storlek. Vi visade också att Domstolsverkets *förstärkningsstyrkas* aktivitet har varierat mellan domstolarna. Nedan redovisas domstolarnas domarresurser i relation till antal avgjorda asylmål.⁵⁰

Antalet avgjorda asylmål har ökat i förhållande till domarresurs mellan 2016 och 2020 för samtliga migrationsdomstolar utom Malmö. I figur 8 redovisas antal avgjorda asylmål per domarresurs. Mest utmärkande är antalet avgjorda mål i Luleå 2018.

Figur 8 Antal avgjorda asylmål per domarresurs, år 2013–2020

Antal avgjorda mål



Källa: Domstolsverket samt egna beräkningar.

⁵⁰ I domarresurserna ingår samtliga domarkategorier som har redovisat tid för arbete med asylmål, det vill säga fiskaler och assessorer utöver ordinarie domarresurser. Se även avsnitt 2.5.

Våra intervjuer med personal vid migrationsdomstolarna bekräftar den extra ansträngning som gjordes under de år när trycket var som mest omfattande på domstolarna.⁵¹ Det ska alltså inte förväntas att antalet avgjorda asylmål per domarresurs stadigt ska öka. Inte heller ska det förväntas att antalet ska uppgå till samma höga nivåer som för Migrationsdomstolen i Luleå 2018. Däremot lyfter figuren fram att migrationsdomstolarna inte har minskat antalet avgjorda mål per domarresurs efter 2016, då antalet asylmål började öka.

3.3 Migrationsdomstolarnas handläggningstider består till stor del av liggtid

3.3.1 Med liggtid avses tiden då inte någon aktivitet sker i målet. Det tar vanligtvis åtminstone några månader att döma i ett asylmål. Detta betyder inte att anställda vid domstolen aktivt arbetar med målet åtta timmar om dagen under alla dagar som målet pågår. Den tid som en asylsökande får vänta på beslut består alltså inte enbart av aktiv handläggning, där ärendeprocessen drivs framåt. Icke aktiv handläggningstid definieras som *liggtid*.

Utgångspunkten för denna granskning är *inte* att migrationsdomstolarnas handläggningstider ska vara lika korta som den effektiva handläggningstiden. I granskningen lägger vi i stället särskild vikt vid att jämföra liggtiderna mellan domstolarna.

Liggtid kan uppstå i olika faser av ett asylmål

I ett typiskt granskat asylmål förekommer liggtid mellan perioderna av beredning och föredragning av målet, efter att målet har blivit klart för avgörande (KFA) och före slutförd uppsättning till föredragning.⁵² Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att mer än hälften av förvaltningsrätternas handläggningstid består av liggtid, och att liggtiden varierar mellan domstolarna.⁵³ I vår tidigare granskning användes just tiden mellan att målet blir KFA och den avslutande kanslifasen⁵⁴ för att fånga målets liggtid.

⁵¹ Intervju vid migrationsdomstolarna i Stockholm (2021-06-01), Luleå (2021-06-02). Göteborg (2021-06-04) och Malmö (2021-05-27).

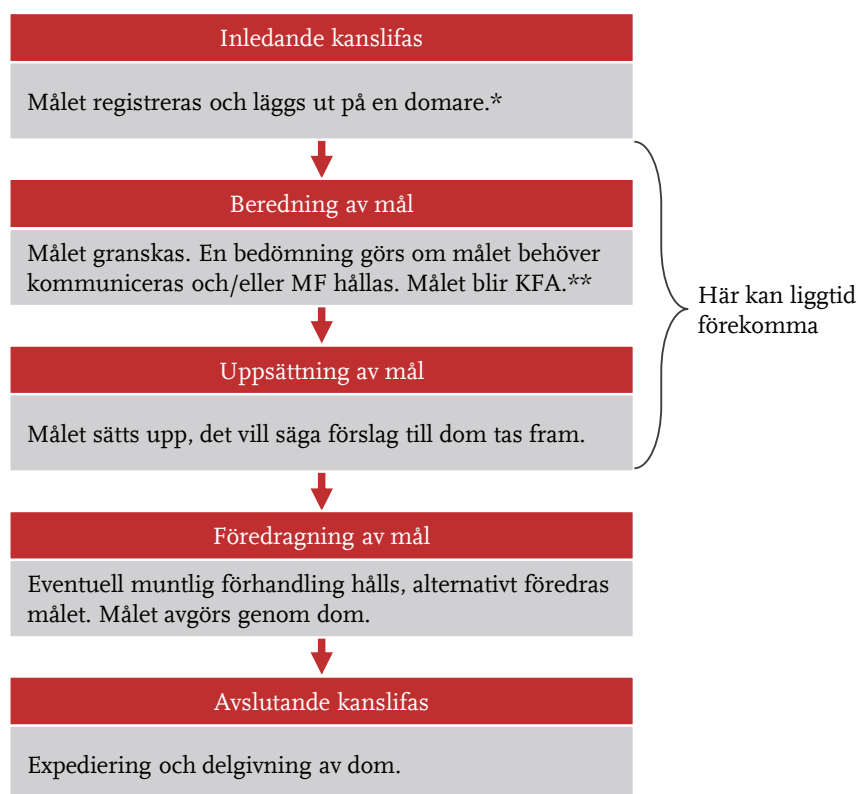
⁵² KFA används här synonymt med klart för uppsättning (KFU).

⁵³ Riksrevisionen, *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till de enskilda*, RiR 2014:6. Resultat kan i någon mån relateras till den tidigare granskningen, som byggde på information från förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Umeå, Uppsala, Växjö och Falun.

⁵⁴ Se figur 9 och ordlista.

I föreliggande granskning har vi registrerat liggtid efter att mål blir klara för avgörande i de fall de blir liggande i mer än 18 dagar mellan KFA och beslut i målet.⁵⁵ I granskningen varar denna typ av liggtid i genomsnitt 80 dagar (bland de mål sådan förekommer). Aktgranskningen visade dock att det förekommer liggtid även i andra faser av målen.

Figur 9 Faser och liggtid i asylmål⁵⁶



* Vid Migrationsdomstolen i Luleå läggs inte målen ut på domare i den inledande kanslifasen.

** Målen blir KFA efter muntlig förhandling, om sådan förekommer.

⁵⁵ Dagboksbladen i de granskade akterna gav oss inte alltid information om antal dagars aktivitet i samband med uppsättning och föredragning av målen, varför vi skattade aktiviteterna till 18 dagar. Se bilaga 4.

⁵⁶ I den inledande kanslifasen sker administrativa moment som registrering av målet och komplettering av administrativ karaktär. I beredningsfasen tar domstolen ställning till om målet behöver kommuniceras eller inte. Beslut tas också om muntlig förhandling ska hållas i målet. När ett mål anses vara färdigberett registreras det som klart för avgörande (KFA) och målet sätts upp. Uppsättande av målet innebär att en rättsutredning genomförs och att ett förslag till dom tas fram. Därefter föredras målet – alternativt hålls muntlig förhandling – och avgörs genom att beslut fattas (dom). Under den avslutande kanslifasen expedieras och delges domen.

Utöver liggtid vid den ovan nämnda uppsättningsfasen förekommer det att asylmål blir liggande direkt efter att målen registreras, efter den inledande kanslifasen eller under beredningsfasen. Det senare sker inte minst vid förekomst av muntlig förhandling. Typiskt varar den senare formen av liggtid, i de fall de förekommer, längre (200 dagar i genomsnitt⁵⁷) än den som sker mellan KFA och föredragning (se ovan: 80 dagar⁵⁸). Liggtid som inträffar före eller under beredningsfasen inträffar dock i en mindre andel av målen (i genomsnitt knappt 30 procent, se figur 12). Liggtid som sker efter KFA är dubbelt så vanligt (figur 11).

Vi har noterat liggtid före och under beredningsfasen när vi har funnit luckor i dagboksbladet, när inga händelser har registrerats under en månad och när uppehållet inte kan hänföras till att domstolen inväntar underlag från ombud, offentliga biträden eller Migrationsverket.⁵⁹

3.3.2 Liggtiderna har ökat kraftigt vid migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö

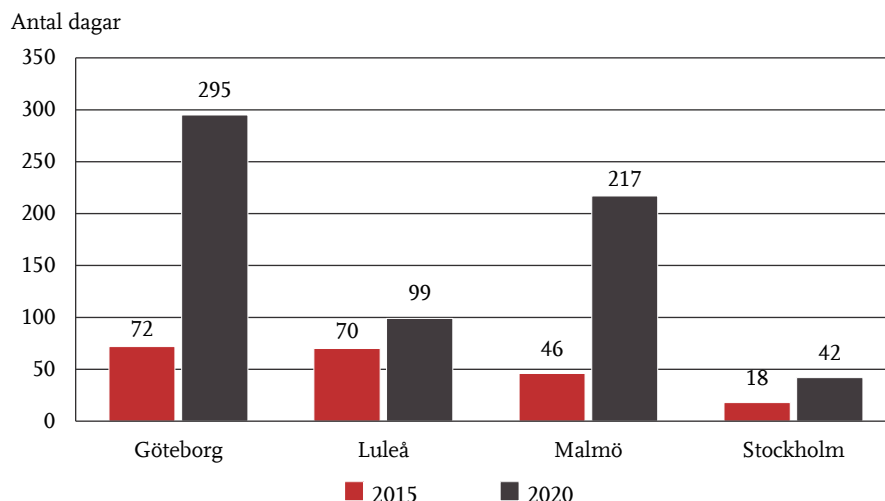
Aktgranskningen visar att den totala liggtiden varierar kraftigt mellan migrationsdomstolarna och att skillnaden har accelererat under senare år. År 2015 varierade den genomsnittliga liggtiden mellan 18 dagar (Stockholm) och 72 dagar (Göteborg). År 2020 var liggtiden som lägst 42 dagar (Stockholm) och som högst 295 dagar (Göteborg).

⁵⁷ Median 131 dagar.

⁵⁸ Median 44 dagar.

⁵⁹ Kortare liggtid än en månad har vi betraktat som en del i den aktiva handläggningen. Se bilaga 4.

Figur 10 Totala liggstider vid migrationsdomstolarna år 2015 och 2020, genomsnitt för samtliga granskade mål



Källa: Aktgranskning.

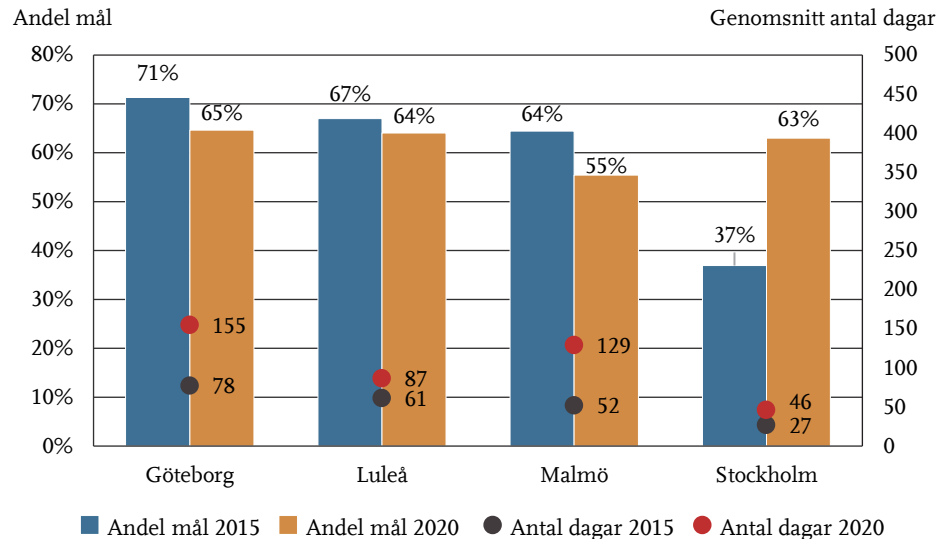
Den procentuella ökningen av liggstid mellan 2015 och 2020 är som störst vid Migrationsdomstolen i Malmö, som hade korta liggstider 2015. Vid Migrationsdomstolen i Luleå har ökningen varit relativt liten. Liggstiden i Stockholm har mer än fördubblats vid jämförelsen mellan 2015 och 2020, men är fortfarande klart kortast.

Genomsnittlig liggstid vid uppsättning av mål har ökat vid samtliga migrationsdomstolar

Den liggstid som vi ursprungligen utgick från – den som sker när ett mål har blivit klart för avgörande – har ökat vid samtliga migrationsdomstolar, men står för en mindre del av ökningen av den totala liggstiden. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg har denna liggstid fördubblats (från 78 till 155 dagar) och i Malmö har den ökat med 150 procent (medelvärden räknat på de mål där liggstiden förekommer). Vid Migrationsdomstolen i Luleå ökade motsvarande liggstid med omkring 40 procent och i Stockholm med 70 procent (se punkter i figur 11).

Figur 11 (staplar) visar också att förekomst av liggstid i samband med att målen blir klara för avgörande har minskat vid samtliga migrationsdomstolar, utom Stockholm. Ökningen av förekomsten vid Migrationsdomstolen i Stockholm har jämnat ut den skillnad som fanns 2015. Den genomsnittliga liggstiden vid uppsättning av mål är dock fortsatt kortare vid Migrationsdomstolen i Stockholm än övriga domstolar (röda punkter i figur 11).

Figur 11 Andel mål (procent) med liggtid efter att mål är klara för avgörande (staplar, vänster axel) och medelvärde för antal dagar i de mål där sådan liggtid förekommer (punkter, höger axel), för migrationsdomstolarna år 2015 och 2020



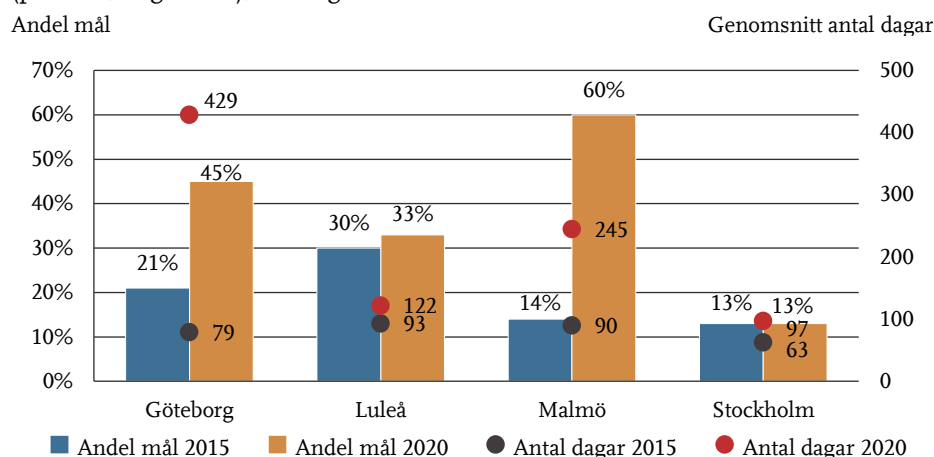
Källa: Aktgranskning.

Större skillnader mellan domstolarnas liggtid vid beredning av mål

Om vi i stället lyfter blicken mot liggtid som sker tidigare i målen finner vi dels att sådan liggtid är dubbelt så vanlig 2020 som 2015,⁶⁰ dels är den genomsnittliga liggtiden vid beredning betydligt kortare 2015 (84 dagar) än 2020 (260 dagar).

⁶⁰ Sådan liggtid förekommer i totalt 19 procent av målen 2015 och i 38 procent av målen 2020.

Figur 12 Andel mål (procent) med liggtid före eller under beredningsfasen (staplar, vänster axel) och medelvärde för antal dagar i de mål där sådan liggtid förekommer (punkter, höger axel), för migrationsdomstolarna år 2015 och 2020



Källa: Aktgranskning.

En jämförelse mellan domstolarna visar att förekomst av denna liggtid inte har ökat nämnvärt vid migrationsdomstolarna i Luleå och Stockholm (omkring 30 procent i Luleå och 13 procent i Stockholm såväl 2015 som 2020; se staplar i figur 12).

Genomsnittligt antal dagar har samtidigt ökat från 93 till 122 dagar vid Migrationsdomstolen i Luleå, och från 63 till 97 dagar i Stockholm (punkter i figur 12).

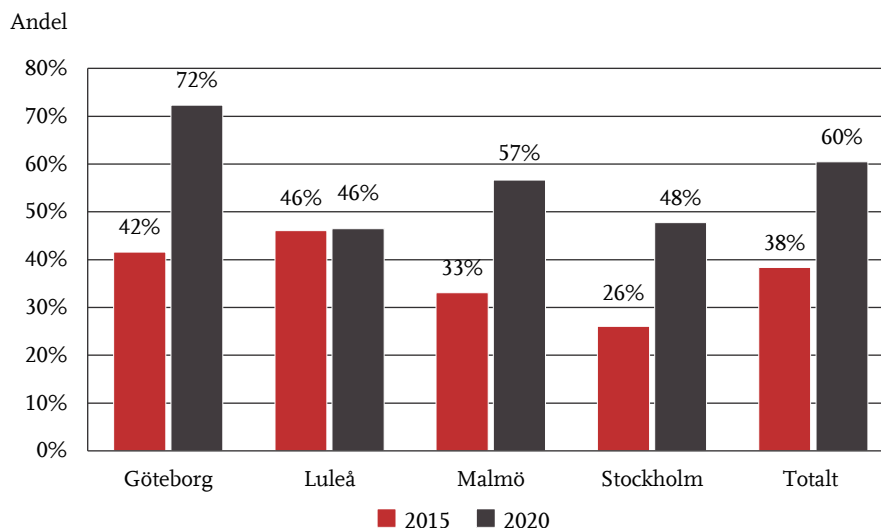
Förekomst av liggtid vid beredning har samtidigt ökat kraftigt mellan 2015 och 2020 vid migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö. I Göteborg har andelen mål med sådan liggtid ökat från 21 till 45 procent och i Malmö har den ökat från 14 till 60 procent av målen. Vid dessa domstolar har också antalet dagar med denna liggtid ökat kraftigt. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg har det genomsnittliga antalet dagar ökat från 79 till 429 dagar. Vid Migrationsdomstolen i Malmö är motsvarande ökning 90 till 245 dagar.

Andelen liggtid har ökat

Riksrevisionen har i en tidigare granskning visat att handläggningstiderna vid förvaltningsrätterna till största del består av liggtid.⁶¹ Resultaten i denna granskning visar på något kortare liggtider vid migrationsdomstolarna. År 2015 utgör liggtiden mindre än hälften av handläggningstiden för samtliga migrationsdomstolar. Lägst är andelen vid Migrationsdomstolen i Stockholm (26 procent) och högst i Luleå (46 procent).

⁶¹ Jfr Riksrevisionen, *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till de enskilda*, RiR 2014:6. Siffrorna avser 2013.

Figur 13 Liggtid som andel av handläggningstid vid migrationsdomstolarna 2015 och 2020



Källa: Aktgranskning samt Domstolsverket.

Mellan 2015 och 2020 har liggtid som andel av handläggningstid ökat från 38 till 60 procent. År 2020 är andelen liggtid minst vid Migrationsdomstolen i Luleå (andelen är oförändrad: 46 procent), medan andelen är som störst vid Migrationsdomstolen i Göteborg (72 procent). År 2020 utgör liggtiden mer än hälften av handläggningstiden för migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö, medan liggtiden vid domstolarna i Luleå och Stockholm utgör något mindre än hälften av handläggningstiden.

3.4 Beviljande av anstånd har minskat i Luleå och ökat i Göteborg

När domstolen inväntar handlingar från någon av parterna i målet har vi inte registrerat tiden som liggtid. Riksrevisionen har dock noterat att offentliga biträden begär anstånd i ungefär vartannat asylmål såväl 2015 som 2020. Den genomsnittliga beviljade anståndstiden har ökat något mellan 2015 och 2020, från i genomsnitt 26 till 34 dagar.

I redovisningen av regeringsuppdraget *Effektiviserad handläggning av asylmål* skriver Domstolsverket att ombud och offentliga biträden mycket frekvent begär anstånd i samband med att de besvarar ett yttrande eller kompletterar ärendet.

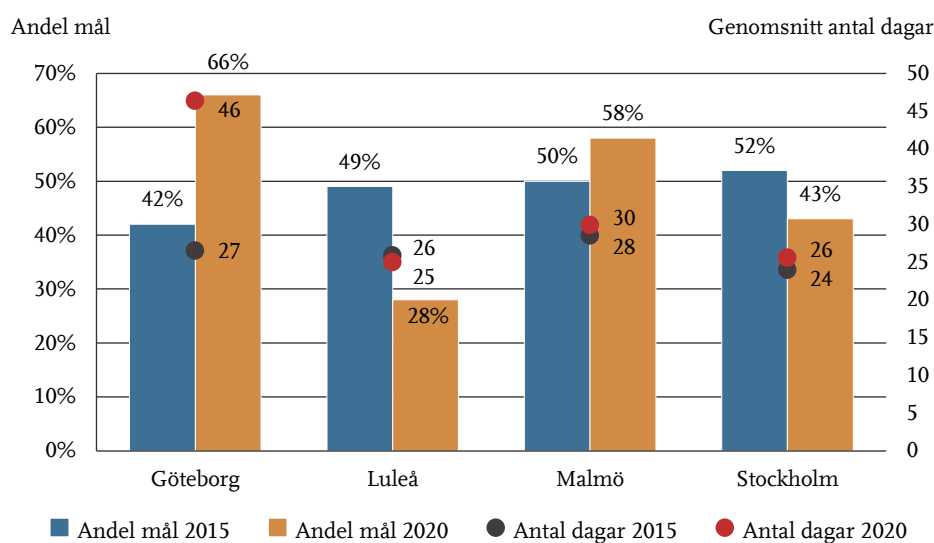
Domstolsverket skriver vidare att migrationsdomstolarna är överens om att de behöver vara mer restriktiva när det gäller att bevilja anstånd, såväl avseende hur

ofta anstånd beviljas som antal dagar för vilka anstånd beviljas. En restriktiv hållning till anstånd, menar Domstolsverket, ger kortare handläggningstider.⁶²

Domstolsverket fick regeringsuppdraget 2016 och redovisade det året därpå, under tiden som antalet asylmål flödade in till domstolarna. Vår aktgranskning avser mål som avgjordes 2015 respektive 2020, alltså före respektive efter den situation som återspeglas i Domstolsverkets redovisning. I vår aktgranskning påbörjades de äldsta målen (av dem som avgjordes 2020) under slutet av 2017, vilket innebär att anstånd som har beviljats i dessa mål kan hänföras till den period då beviljade anstånd ansågs vara för väl tilltagna.

I figur 14 redovisas andel beviljade anstånd i asylmål från 2015 respektive 2020 (staplar). Vi finner att andelen har minskat rejält vid Migrationsdomstolen i Luleå.⁶³ Även vid Migrationsdomstolen i Stockholm har andelen minskat, medan den har ökat något i Malmö. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg har andelen anstånd ökat med drygt 50 procent.

Figur 14 Andel mål (procent) som beviljas anstånd (staplar, vänster axel) och genomsnittligt antal dagar (punkter, höger axel) vid migrationsdomstolarna 2015 och 2020



Källa: Aktgranskning.

⁶² Domstolsverket, Redovisning av regeringsuppdraget "Effektiviserad handläggning av asylmål". Dnr Ju2016/08224/DOM, 2017, s. 8.

⁶³ Personal vid Migrationsdomstolen i Luleå lyfter i en intervju (2021-06-02) fram att de särskilt har arbetat med att vara återhållsamma med beviljande av anstånd.

Beviljande av anstånd sker oftast i samband med överklagandet av Migrationsverkets beslut. I 85 procent av de mål som beviljas anstånd sker ett så kallat ramöverklagande. Ett ramöverklagande innebär att klaganden inte har hunnit precisera sin talan (överklagandet) inom tre veckor. Detta sker i ungefär vartannat granskat mål (något vanligare 2020 än 2015).⁶⁴

Antal beviljade anståndsdagar är stabilt för tre av domstolarna vid en jämförelse mellan 2015 och 2020. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg har dock anståndstiden ökat från 27 till 46 dagar i genomsnitt, se punkter i figur 14. Den senare domstolen har blivit mindre restriktiv med att bevilja anstånd. Genomsnittligt antal dagar för beviljat anstånd är dock litet, i förhållande till den genomsnittliga liggtiden för asylmål vid domstolen. Vår bedömning är härmed att ökningen av beviljat anstånd har liten – om någon – påverkan på handläggningstiden vid Migrationsdomstolen i Göteborg.

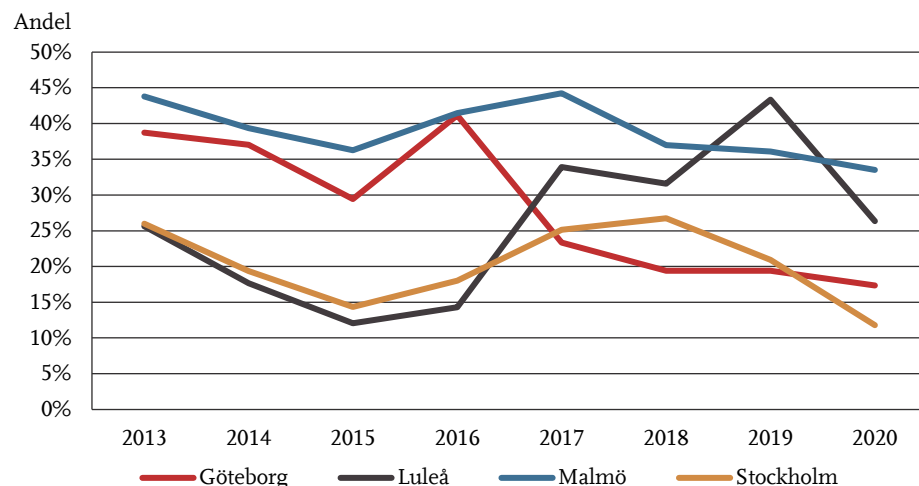
3.5 Muntlig förhandling kan fördröja dom i målet med oproportionerligt lång tid

3.5.1 Förekomst av muntlig förhandling varierar mellan domstolarna

Förekomst av muntlig förhandling varierar mellan migrationsdomstolarna och har utvecklats i olika riktning mellan 2013 och 2020. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg har andelen muntliga förhandlingar minskat år för år, med ett undantag för 2016. Även vid Migrationsdomstolen i Stockholm har andelen minskat, med undantag av en uppgång 2016–2018. Andelen muntliga förhandlingar vid Migrationsdomstolen i Malmö är relativt stabil över tid, på en högre nivå än övriga domstolar. Och slutligen, vid Migrationsdomstolen i Luleå har andelen muntliga förhandlingar varierat kraftigt mellan åren (se figur 15).

⁶⁴ Anstånd kan även beviljas senare i målet. Bland de offentliga biträden som beviljas anstånd senare i målet har flertalet även beviljats anstånd i samband med ett ramöverklagande.

Figur 15 Andel muntliga förhandlingar per domstol och år, 2013–2020



Källa: Domstolsverket.

Förekomst av muntlig förhandling måste ses i ljuset av vilka länder de asylsökande kommer från. Muntlig förhandling är motiverad när beslutet i målet står och väger och enskildas trovärdighet ska bedömas eller missförstånd ska utredas.⁶⁵

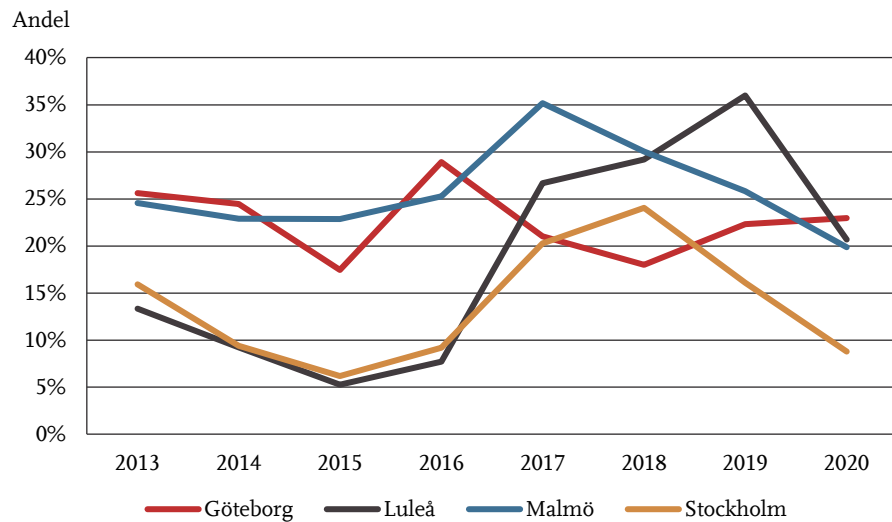
Asylsökande från vissa länder (exempelvis Afghanistan, Iran, Irak och Somalia, med en relativt stor andel ändring av Migrationsverkets beslut) har under vår undersökningsperiod mycket större sannolikhet att bli kallade till muntlig förhandling än andra (exempelvis sökande från Albanien, Kosovo och Serbien, med en liten andel ändrade beslut). Eftersom andelen asylsökande från olika länder varierar mellan olika år och mellan domstolarna, kan den asylsökandes medborgarskap hypotetiskt förklara skillnaden i andel hållna muntliga förhandlingar.

För att undersöka huruvida förekomst av muntlig förhandling vid domstolarna påverkas av de asylsökandes medborgarskap har vi studerat asylmålen med hänsyn tagen till de sökandes ursprungsländer för respektive domstol över tid. Genom att studera avgjorda asylmål för de tio procent länder med flest asylsökande och som genererar längst handläggningstider, får vi en bild av hur dessa fördelas mellan de olika domstolarna år för år.⁶⁶ I figur 16 åskådliggörs andel muntliga förhandlingar med hänsyn tagen till denna fördelning. De länder som ingår varierar något från år till år, beroende på förändringar i omvärlden. Det är dock tydligt att Afghanistan (och även Irak) utgör en stor del av underlaget för åren 2017–2019.

⁶⁵ Prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

⁶⁶ Se bilaga 1, figur B3.

Figur 16 Andel muntliga förhandlingar per domstol och år, för de tio procent länder med flest asylsökande och som genererar längst handläggningstider, år 2013–2020



Källa: Domstolsverket samt egna beräkningar.

Figur 16 visar att migrationsdomstolarnas ingångsvärde, innan mängden asylmål ökade från 2017, urskiljer å ena sidan migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö – med en större andel muntliga förhandlingar – och å andra sidan Luleå och Stockholm – med en mindre andel.

Figuren åskådliggör också att mönstret bryts när mängden asylmål ökar 2017. Vid migrationsdomstolarna i Luleå, Malmö och Stockholm ökar andelen muntliga förhandlingar, medan andelen muntliga förhandlingar minskar vid Migrationsdomstolen i Göteborg. Som synes är variationen mellan de olika åren stor vid Migrationsdomstolen i Luleå, även när hänsyn tas till de asylsökandes medborgarskap. Detta kan delvis förklaras av att domstolen har tagit emot överlämnade asylmål från Migrationsdomstolen i Göteborg. Som ett led i detta fick domstolen – enligt våra intervjuer – stöd av en domarresurs från förstärkningsstyrkan, som särskilt fokuserade asylmål med muntlig förhandling.⁶⁷

Utvecklingen vid Migrationsdomstolen i Göteborg ska ses i ljuset av att denna domstol hade en hög andel muntliga förhandlingar före 2017. Vid

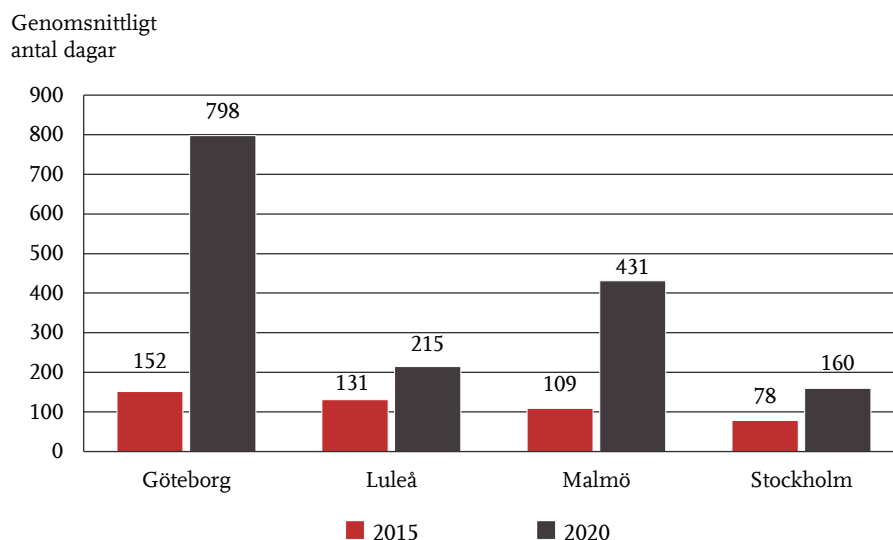
⁶⁷ Intervju vid Migrationsdomstolen i Luleå (2021-06-02). Migrationsdomstolen i Luleå har även tagit över mål från Migrationsdomstolen i Stockholm där muntlig förhandling ska hållas (e-post, 2022-01-27). Se vidare avsnitt 4.4.

Migrationsdomstolen i Göteborg minskade andelen muntliga förhandlingar mellan 2016 och 2018, men ökade samtidigt till *antalet* (se bilaga 1, figur B1). Av våra intervjuer att döma har Migrationsdomstolen i Göteborg slagit i taket vad gäller det antal muntliga förhandlingar de mäktar med att hålla, sett till resurser i form av personal och lokaler.⁶⁸

3.5.2 Drygt två års väntan på muntlig förhandling i Göteborg

Aktgranskningen visar också att väntetiden på muntlig förhandling varierar kraftigt mellan domstolarna. Vid Migrationsdomstolen i Göteborg tar det i genomsnitt närmare 800 dagar (2020) innan förhandling genomförs, räknat från den dag domstolen registrerade målet. År 2015 var motsvarande väntan omkring 150 dagar. Vid migrationsdomstolarna i Luleå och Stockholm fördubblades väntetiden på muntlig förhandling under samma period. Och för Migrationsdomstolen i Malmö var ökningen mer än tredubbel.

Figur 17 Genomsnittligt antal dagar mellan startdatum för målet och datum för muntlig förhandling vid migrationsdomstolarna 2015 och 2020



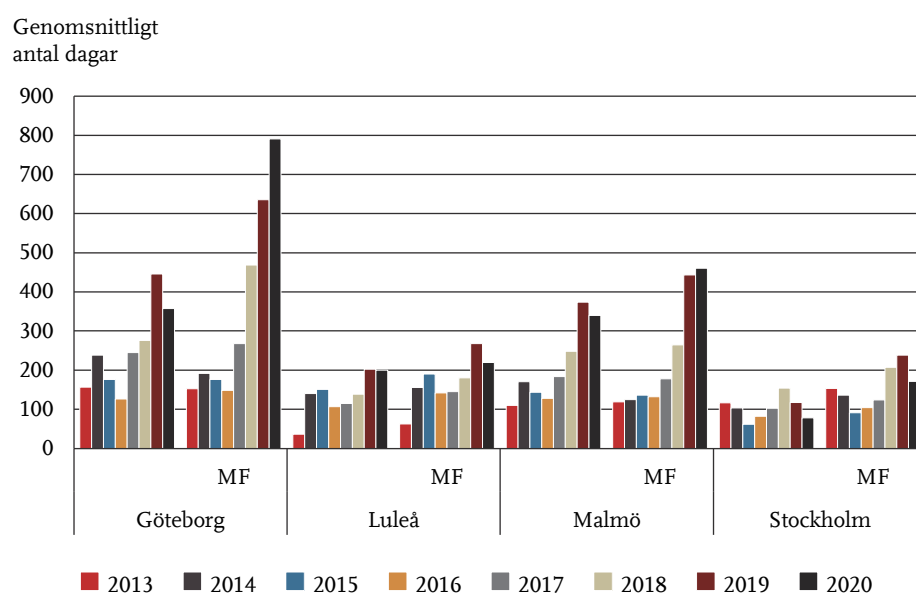
Källa: Aktgranskning.

⁶⁸ Intervju vid Migrationsdomstolen i Göteborg (2021-06-04). Se vidare avsnitt 4.1.

År 2020 har asylsökande i genomsnitt väntat i närmare ett år på att höras i en muntlig förhandling. För dem som befinner sig i de norra delarna av landet och får sitt överklagande prövat vid migrationsdomstolarna i Luleå eller Stockholm är väntetiden omkring ett halvår. För den asylsökande som i stället befinner sig i de södra delarna av landet är väntetiden betydligt längre. För den som får sitt överklagande prövat vid Migrationsdomstolen i Malmö är väntan på muntlig förhandling drygt ett år; i Göteborg är väntetiden drygt två år. Vid de två sistnämnda domstolarna bedömer vi att muntliga förhandlingar förlänger handläggningstiden oproportionerligt mycket.

Slutligen har vi jämfört de genomsnittliga handläggningstiderna i de granskade asylmålen, för dem med respektive utan muntlig förhandling. Av figuren nedan framgår att handläggningstiderna är längre vid förekomst av muntlig förhandling än när sådan inte hålls. Detta är särskilt tydligt i slutet av den undersökta perioden (2018–2020). Utvecklingen av denna trend är som tydligast vid Migrationsdomstolen i Göteborg, och inte alls lika påtaglig vid Migrationsdomstolen i Luleå.

Figur 18 Genomsnittlig handläggningstid (dagar) för asylmål uppdelat på mål med muntlig förhandling (MF) respektive utan sådan, år 2013–2020



Källa: Domstolsverket.

Förekomst av muntlig förhandling fördubblar den genomsnittliga handläggningstiden för de asylmål som avgjordes 2020.⁶⁹ Under den tid som går mellan datum för beslut om att hålla muntlig förhandling och datum för genomförd förhandling uppstår en naturlig liggtime i målet. Av figur 18 att döma är fördröjningseffekten av muntlig förhandling dock knappt skönjbar före 2018. Därefter är skillnaden tydlig, särskilt vid Migrationsdomstolen i Göteborg.

Väntan på muntlig förhandling och dom kan vara påfrestande för den asylsökande, men innebär också en högre mottagningskostnad. I avsnitt 2.6 redovisade vi att den genomsnittliga mottagningskostnaden för liggtime i ett asylmål var knappt 290 kronor per dygn år 2020. Ett asylmål som väntar på muntlig förhandling i 798 dagar i stället för 160 dagar innebär med andra ord att statens utgifter ökar med drygt 184 000 kronor.⁷⁰ Fördröjningen kan härmed förändra förutsättningarna för beslut i målet, vilket kan medföra att utgången i målet påverkas.

De långa liggtimeerna till trots, visar inte våra resultat på tydliga effektivitetsbrister vid Migrationsdomstolen i Göteborg. Snarare bedömer vi att liggtimeerna beror på bristande förutsättningar för domstolen. Domstolsverket har i uppdrag att ge stöd till domstolarna, bland annat vad gäller lokalfrågan. I nästa kapitel ska vi fördjupa oss i Domstolsverkets uppdrag. Vi presenterar där en förklaring till de långa väntetiderna på muntlig förhandling i Göteborg.

⁶⁹ År 2020 är genomsnittlig handläggningstid vid förekomst av muntlig förhandling 467 dagar, jämfört med 213 dagar när muntlig förhandling inte hålls. För målen som avgjordes 2015 är differensen betydligt mindre: 144 respektive 124 dagar.

⁷⁰ Beräkningen bygger på genomsnittlig mottagningskostnad per dygn för anläggningsboende och eget boende (se Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 54).

4 Domstolsverkets stöd till migrationsdomstolarna kan utvecklas

I följande kapitel besvarar vi den andra delfrågan, om Domstolsverkets stöd har bidragit till en effektiv hantering av asylmål vid migrationsdomstolarna. Vi har intervjuat personal vid migrationsdomstolarna, Domstolsverket och Regeringskansliet. Vi har även tagit del av relevanta uppgifter från registerdata och årsredovisningar.

I kapitlet visar vi att Domstolsverket underskattar antalet inkommande asylmål till Migrationsdomstolen i Göteborg i sina prognoser. Vi noterar också att Domstolsverket saknar underlag till och information om komplexiteten i de mål som avgörs vid respektive domstol, vilket får till följd att bland annat Migrationsdomstolen i Göteborg får ytterligare mindre resurser än förväntat. Riksrevisionen bedömer att det finns möjligheter för Domstolsverket att optimera resurstilldelningen genom bättre underlag i prognosarbetet.

Migrationsverket omfördelar asylärenden mellan myndighetens regioner. Detta får till följd att migrationsdomstolarnas inflöde av asylmål påverkas. Domstolsverket har inte möjlighet att säkerställa resursfördelningen mellan domstolarna med kort varsel. Däremot kompenseras omfördelningen av asylärenden genom överlämning av asylmål mellan domstolarna.

Riksrevisionen bedömer att Domstolsverket har gett Migrationsdomstolen i Göteborg tillräckligt stöd när det gäller att överlämna mål. Domstolen har dessutom fått stöd av *förstärkningsstyrkan*. Förstärkningsstyrkans insatser sker dock inte alltid på de orter där de bäst behövs. Migrationsdomstolen i Malmö har tagit del av minst stöd av styrkan, trots näst längst handläggningstider.

Kapitlet inleds där föregående kapitel avslutades, med en förklaring till väntetiden på muntlig förhandling vid Migrationsdomstolen i Göteborg. Granskningen finner nämligen att det råder brist på förhandlingssalar i Göteborg, och att Domstolsverket har brustit i sitt stöd avseende lokalfrågan.

4.1 Brist på förhandlingssalar ökar liggtiden i Göteborg

I föregående kapitel visade vi att andelen muntliga förhandlingar varierar mellan migrationsdomstolarna och att väntetiden på muntlig förhandling har ökat, särskilt vid Migrationsdomstolen i Göteborg. Även om andelen muntliga förhandlingar varierar mellan migrationsdomstolarna är det främst domstolens storlek som avgör mängden förhandlingar. Den domstol som avgör flest mål – Migrationsdomstolen

i Stockholm – håller också flest muntliga förhandlingar. Mellan 2016 och 2018 tredubblade Migrationsdomstolen i Stockholm antalet förhandlingar, från knappt 700 till drygt 2 000 per år. Under samma period ökade antalet förhandlingar vid Migrationsdomstolen i Malmö från 400 till 1 100, medan domstolen i Luleå ökade antalet från knappt 150 till 500 (se bilaga 1, figur B1).

Migrationsdomstolen i Göteborg har emellertid inte mäktat med att öka antalet muntliga förhandlingar i motsvarande utsträckning under perioden. Domstolen ökade antalet muntliga förhandlingar från 500 till 700 mellan 2016 och 2018. Under 2019 genomförde domstolen knappt 1 000 muntliga förhandlingar (se bilaga 1, figur B1).

Migrationsdomstolen i Göteborg har inte kunnat hålla önskvärt antal muntliga förhandlingar. När vi frågar våra intervjupersoner vid domstolen om varför deras asylmål med muntlig förhandling tar väsentligt längre tid än övriga domstolars motsvarande mål, får vi till svar att domstolen har stora balanser av mål där det ska hållas muntlig förhandling. Intervjupersonerna berättar att domstolen har för få förhandlingssalar och att Domstolsverket har drivit ett projekt om att bygga ut antalet salar i flera år. Domstolen har under tiden inte kunnat hålla muntliga förhandlingar i önskvärd utsträckning.⁷¹

Domstolsverket – som enskilt ansvarar för lokalförsörjningsfrågan för domstolarna – arbetar med den bristfälliga salssituationen för domstolarna i Göteborgsområdet. Vad gäller Migrationsdomstolen har Domstolsverket genomfört en förstudie om lokalbehovet och fattat beslut om att utöka lokalkapaciteten. Domstolsverket har under sommaren 2021 fått ett bygglov för de åtgärder de har för avsikt att vidta vid Förvaltningsrätten i Göteborg.⁷² Domstolen har dock varit i behov av utökad lokalkapacitet sedan 2017. Detta är alltså ännu inte åtgärdat, om än arbetet är påbörjat.

⁷¹ Intervju vid Migrationsdomstolen i Göteborg (2021-06-04).

⁷² E-post Domstolsverket (2021-06-30 och 2021-10-06).

4.2 Bristande underlag försvårar Domstolsverkets prognoser

I avsnitt 2.2 nämnde vi att migrationsdomstolarnas domsområde avgör i vilken domstol ett migrationsmål avgörs.⁷³ Regeringens utformande av domsområden sätter således ramarna för belastningen på respektive domstol. Med indelningen i domsområden som grund fördelar Domstolsverket resurser mellan domstolarna.

Domstolsverket har till uppgift att åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning mellan migrationsdomstolarna.⁷⁴ Genom regelbundna avstämningar mellan Domstolsverket och Migrationsverket prognostiseras antal inkommande mål till respektive domstol.⁷⁵ I oktober varje år gör Domstolsverket prognoser för antal inkommande asylmål till migrationsdomstolarna nästkommande år.⁷⁶

Domstolsverkets prognoser bygger på Migrationsverkets dito. Mot bakgrund av den stora osäkerheten vad gäller prognoser för antalet asylsökande – det var exempelvis mycket svårt för Migrationsverket att förutse ökningen 2015 – kan det inte förväntas att vare sig Migrationsverket eller Domstolsverket träffar helt rätt i sina prognoser.

När vi jämför antal prognostiserade asylmål med utfallet finner vi olika mönster för domstolarna. Riksrevisionen konstaterar att Domstolsverket underskattar antalet inkommande asylmål till Migrationsdomstolen i Göteborg från 2017 och framåt. Tvärtom överskattas antal inkommande mål till Migrationsdomstolen i Malmö, med undantag för 2019. Vad gäller migrationsdomstolarna i Luleå och Stockholm är mönstret svagare, med en variation av över- och underskattning mellan åren.⁷⁷

⁷³ Se 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. jfr 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 16 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

⁷⁴ Jfr förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

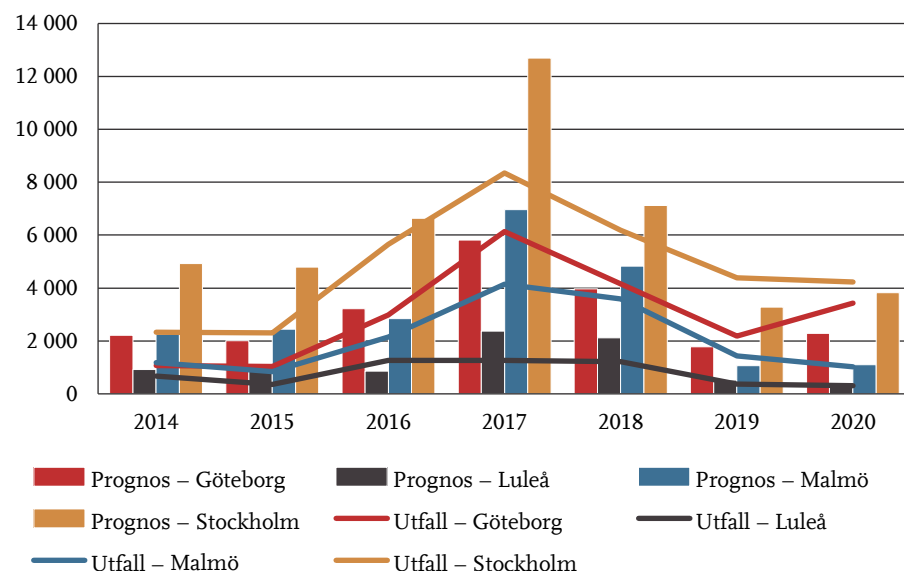
⁷⁵ Intervju vid Domstolsverket (2021-06-23).

⁷⁶ I Domstolsverkets regleringsbrev för 2020 anges att fyra prognoser ska redovisas årsvis, varav oktoberprognosen är den sista som redovisas för respektive år. Domstolsverket och Migrationsverket samarbetar om prognoserna (intervju vid Domstolsverket, 2021-06-23).

⁷⁷ Utfallet i diagrammet är justerat för överlämnade mål mellan migrationsdomstolarna. Ett mål som är överlämnat från Migrationsdomstolen i Göteborg till Stockholm är registrerat som utfall (inkommande mål) vid Migrationsdomstolen i Stockholm, och inte i Göteborg.

Figur 19 Prognostiserat antal asylmål (staplar) och utfall (linjer) för respektive domstol, år 2013–2020

Antal asylmål



Källa: Domstolsverket.

En del av förklaringen till de avvikande prognoserna är, enligt Domstolsverket, att Migrationsverket omfördelar handläggningen av asylärenden efter att prognoserna har genomförts (se avsnitt 4.3).⁷⁸ Sådana omständigheter kan Domstolsverket inte ta hänsyn till i sina prognoser, eftersom de visar sig efter att prognoserna är gjorda. Vid en intervju med representanter från Domstolsverket framkommer även vissa brister i prognosunderlagen: Domstolsverket saknar exempelvis information om fördelningen av asylsökandes medborgarskap vid respektive migrationsdomstol.⁷⁹ Vi konstaterade tidigare att asylmål från vissa ursprungsländer genererar längre handläggningstider än andra.⁸⁰ Brist på information om de asylsökandes medborgarskap har gjort att Domstolsverket inte har kunnat ta hänsyn till att Migrationsdomstolen i Stockholm sedan 2017 har en lägre andel sådana länder bland sina asylmål, jämfört med övriga migrationsdomstolar.

⁷⁸ Intervju vid Domstolsverket (2021-11-18).

⁷⁹ Intervju vid Domstolsverket (2021-11-18).

⁸⁰ Se avsnitt 3.5.1 och bilaga 1, figur B3.

4.3 Domstolsverket kan inte flytta resurser i takt med Migrationsverkets omfördelning av asylärenden

Utöver domsområde⁸¹ påverkar Migrationsverkets organisering i vilken domstol ett asylmål avgörs. Förändringar i Migrationsverkets organisering av handläggningen kan således få följdverkningar på den inbördes belastningen vid migrationsdomstolarna. Ett asylärende som flyttas från landets norra delar till Göteborg, får till följd att Migrationsdomstolen i Göteborg får ytterligare ett mål att avgöra, medan någon av domstolarna i Stockholm eller Luleå får ett färre.

Migrationsverkets omfördelning av ärenden har fått till följd att Migrationsdomstolen i Göteborg har fått döma i fler mål än om handläggningen hade skett där den initialt planerades att ske. Migrationsverkets omfördelning av ärenden anges vara ett skäl till att Migrationsdomstolen i Göteborg har fått särdeles stor tillströmning av mål, och som följd av detta längre handläggningstider.⁸²

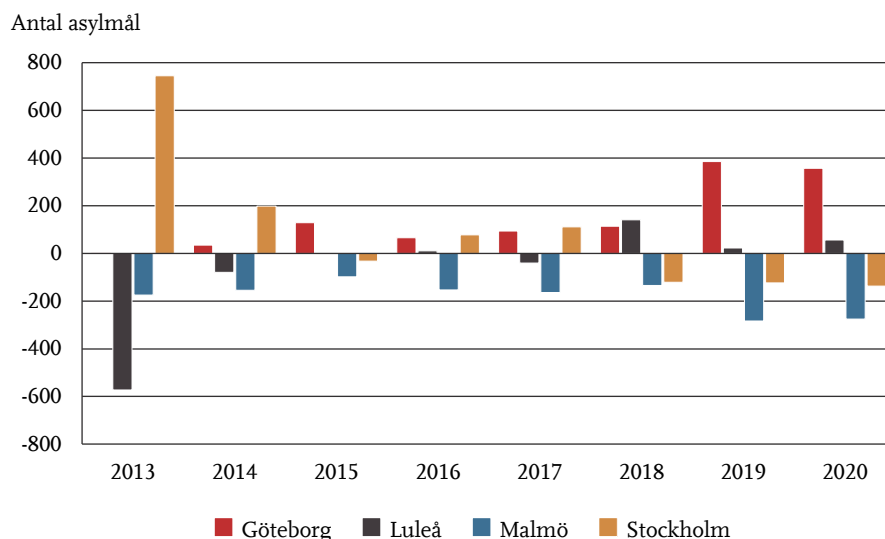
I figur 20 åskådliggörs ett mönster. Migrationsdomstolen i Göteborg avgör fler asylmål än den ursprungliga fördelningen avsåg, som följd av att asylärenden flyttas mellan Migrationsverkets regioner. Det omvända gäller för Migrationsdomstolen i Malmö under samtliga år (2013–2020).

Registerdata visar att Migrationsdomstolen i Göteborg dömer i omkring 430 mål 2019 och 480 mål 2020, med ursprung i Stockholm. När nettoeffekter har beräknats har vi även tagit hänsyn till att Migrationsdomstolen i Stockholm dömer i 200–300 mål per år (2019–2020) som härstammar från Göteborg. Nettot per domstol på aggregerad nivå redovisas i figur 20.

⁸¹ Se 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. jfr 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 16 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

⁸² Intervjuer vid Migrationsverket (2020-11-17) samt migrationsdomstolarna i Göteborg (2020-11-26) och Luleå (2020-11-27).

Figur 20 Antal fler (plus) eller färre (minus) asylmål som domstolarna dömer, jämfört med det domsområde som målet ursprungligen tillhörde, år 2013–2020



Källa: Domstolsverket.

Det är påtagligt att nettoeffekten är stor för Migrationsdomstolen i Göteborg (plus cirka 400 mål) och Malmö (minus cirka 300 mål) under 2019 respektive 2020. De relativt kraftiga avvikelserna 2013 beror på att Migrationsdomstolen i Luleå inrättades först i oktober och då tog över regioner från Migrationsdomstolen i Stockholms tidigare domsområde.

Genom intervjuer med personal vid Migrationsdomstolen i Göteborg bekräftas att domstolen har tagit emot fler mål än planerat, som följd av Migrationsverkets omfördelning av asylärenden. I intervjuer nämns att domstolen dömer i asylmål som ursprungligen skulle ha handlagts av Migrationsverket i norr och därför skulle ha dömts vid domstolarna Luleå eller Stockholm.⁸³ Även Migrationsverket bekräftar att de har flyttat asylärenden från Boden och Sundbyberg till Göteborg.⁸⁴ Riksrevisionens analys av registerdata tyder inte på ett särskilt stort flöde av ärenden från Boden till Göteborg, däremot från Stockholm till Göteborg (men med en begränsad nettoeffekt, eftersom ärenden även går i motsatt riktning).

⁸³ Intervju vid Migrationsdomstolen i Göteborg (2020-11-26 och 2021-06-04).

⁸⁴ Intervju vid Migrationsverket (2020-11-11).

Omfördelningen av asylärenden inom Migrationsverket påverkar antalet asylmål vid respektive migrationsdomstol. Migrationsdomstolen i Göteborg är sammantaget den domstol som hamnar på högst plusvärde, medan Migrationsdomstolen i Malmö hamnar på netto minus.

I relation till antal asylmål som döms vid Migrationsdomstolen i Göteborg har domstolen dömt i 10 procent fler mål år 2019, och 14 procent fler mål 2020, än vad som ursprungligen tillhörde Migrationsdomstolens domsområde. Det är svårt för Domstolsverket att omfördela resurserna mellan domstolarna under ett verksamhetsår. Inte minst vore detta problematiskt för de domstolar som skulle bli av med budgeterade medel. Vi ska i det följande undersöka om Migrationsdomstolen i Göteborg kompenseras för detta.

4.4 Migrationsdomstolarna kan avlastas genom att mål överlämnas till andra domstolar

Sedan 2017 kan migrationsdomstolarna överlämna migrationsmål till övriga migrationsdomstolar. Härtill har de fyra förvaltningsrätterna med migrationsdomstol haft möjlighet att – med stöd av en tillfällig lag – överlämna allmänna mål till andra förvaltningsrätter. De tillfälliga bestämmelserna gällde inledningsvis från och med 1 januari 2017 till och med utgången av december 2019.⁸⁵ Den tillfälliga lagen förlängdes sedermera ytterligare ett år.⁸⁶ De utökade möjligheterna att överlämna migrationsmål till andra migrationsdomstolar är dock permanent.

4.4.1 Möjligheterna med den tillfälliga lagen har inte utnyttjats fullt ut

Den tillfälliga lagen har inte gett något stort avtryck. Ett relativt litet antal allmänna mål har överlämnats från förvaltningsrätterna med migrationsdomstol. Under 2020 överlämnades 161 allmänna mål från Förvaltningsrätten i Göteborg till andra förvaltningsrätter. Detta kan jämföras med 370 mål 2019 och 770 mål 2018.⁸⁷

⁸⁵ Se 14 § femte stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Prop. 2016/17:27, bet. 2016/17:JuU7, rskr. 2017/17:60. Se ändring i SFS 2016:1138 som trädde i kraft den 1 januari 2017 och SFS 2016:1139 som trädde i kraft den 1 januari 2021.

⁸⁶ Prop. 2019/20:19, bet. 2019/20:JuU11, rskr. 2019/20:37.

⁸⁷ Under de tre åren inkom omkring 120 000 mål per år (exklusive migrationsmål) till förvaltningsrätterna (Sveriges Domstolars årsredovisning 2020).

4.4.2 Överlämning av mål bygger på mottagarens goda vilja

Till skillnad från de förvaltningsrätter som har tagit emot allmänna mål har inte migrationsdomstolar som har tagit emot asylmål kompenserats ekonomiskt vid övertagandet. Då vi frågar Domstolsverket varför inte migrationsdomstolarna har kompenserats på motsvarande sätt som förvaltningsrätter som har tagit emot allmänna mål, är svaret enkelt: det är inte pengarna som är problemet.

Migrationsdomstolarna har ekonomiska resurser, men saknar domarresurser.⁸⁸

Även Migrationsdomstolen i Stockholm – som är den domstol som har tagit emot flest asylmål – bekräftar att det inte är brist på pengar, utan brist på personal, som utgör ett hinder för att ta emot mål från andra domstolar. Domstolarna kan inte rekrytera för ett eventuellt medföljande engångsbelopp, och därför hjälper det inte om den domstol som lämnar över målen också betalar för det.⁸⁹

I intervjuer vid migrationsdomstolarna och Domstolsverket framkommer att överlämningen av mål bygger på mottagarens goda vilja.⁹⁰ Intervjupersoner vid Domstolsverket berättar att de har uppgifter om hur domstolarnas inflöde ser ut vid olika tidpunkter, och frågar domstolarna om de har möjlighet att ta emot mål när inflödet är mindre. Domstolsverket kan på så vis ”pusha på” för att domstolarna ska avlasta varandra. Slutligen är det dock upp till mottagande domstol att avgöra om de ska ta emot mål.⁹¹

4.4.3 Överlämning av asylmål kompenserar för Migrationsverkets omfördelning av asylärenden

Mot bakgrund av att ingen av migrationsdomstolarna har nått de uppsatta målen för handläggningstider i asylmål under senare år (se avsnitt 3.1), är det inte självklart att en domstol prioriterar att avlasta en annan. År 2020 överlämnades trots detta 1 100 asylmål, från Migrationsdomstolen i Göteborg till migrationsdomstolarna i Stockholm och Luleå. År 2019 överlämnades 1 000 mål, och 2018 överlämnades 800 mål.⁹² Antalet överlämnade mål överstiger således antalet mål som omfördelas till Göteborg, trots att de ursprungligen tillhörde annan domstols domsområde (omkring 500 mål för 2019–2020 och färre 2018, se avsnitt 4.3). Migrationsdomstolen i Göteborg har således kompenserats för Migrationsverkets omfördelning av asylärenden och mer därtill, genom

⁸⁸ Intervju vid Domstolsverket (2021-06-23).

⁸⁹ Intervju vid Migrationsdomstolen i Stockholm (2021-06-01).

⁹⁰ Intervjuer vid migrationsdomstolarna i Stockholm (2020-11-25), Göteborg (2020-11-26) och Luleå (2020-11-27) samt Domstolsverket (2021-06-23).

⁹¹ Intervju vid Domstolsverket (2021-06-23).

⁹² Sveriges Domstolars årsredovisning 2020 och uppgifter från Domstolsverket (e-post, 2022-02-08).

möjligheten att överlämna mål till annan domstol. Riksrevisionens bedömning är härmed att Domstolsverket har medverkat till att skapa förutsättningar för domstolarna genom att stödja överlämning av mål.

Överlämning av mål tar emellertid tid och kraft från såväl den domstol som lämnar över målet, som för den domstol som tar emot det. Att mottagande, dömande domstol får mer arbete råder det ingen tvekan om. Men målet kräver även viss administration hos ursprunglig domstol, även om det senare överlämnas. Registraturen ska diarieföra målet och en domare ska sätta upp det samt avgöra om det ska hållas muntlig förhandling.⁹³ Ur effektivitetssynpunkt hade därför en mer optimal fördelning av asylmål, som kräver mindre kompensation i form av överlämning, varit att föredra.

4.5 Förstärkningsstyrkans insatser når inte Malmö, trots långa handläggningstider

För att migrationsdomstolarna ska kunna bedriva en effektivare verksamhet har de haft tillgång till den så kallade *förstärkningsstyrkan*, med hemvist vid Domstolsverket. Förstärkningsstyrkan inrättades år 2012, med syfte att avlasta Sveriges domstolar vid hög måltillströmning, vakanser, utbildning eller sjukdom.⁹⁴

Förstärkningsstyrkan har under senare år prioriterat arbetet vid migrationsdomstolarna.⁹⁵ Migrationsdomstolarna började ta del av styrkans stöd under 2016, men det var först 2017 som stödet började göra avtryck i verksamheterna. I avsnitt 2.5.1 redovisade vi förstärkningsstyrkans insatser vid respektive migrationsdomstol. Låt oss påminna om denna redovisning.

Sett till reella tal tog Migrationsdomstolen i Stockholm del av mest stöd från styrkan under 2017–2018 (3–5 årsarbetskrafter beroende på år), medan Migrationsdomstolen i Göteborg har fått mest stöd under perioden 2019–2020 (1–4 årsarbetskrafter). Migrationsdomstolarna i Luleå och Malmö har i mindre utsträckning tagit del av stöd under samtliga år som migrationsdomstolarnas verksamhet har varit prioriterad (se staplar i figur 4, avsnitt 2.5.1).

Mot bakgrund av att migrationsdomstolarna skiljer sig i storlek är det rimligt att jämföra stödet från förstärkningsstyrkan som andel av ordinarie domarstyrka. Relaterat till storleken på domarresurserna fick migrationsdomstolarna i Luleå och Stockholm mest stöd av styrkan under 2017 (se linjer i figur 4). Därefter har

⁹³ Intervju vid Migrationsdomstolen i Göteborg (2021-06-04).

⁹⁴ Sveriges Domstolars årsredovisning 2020.

⁹⁵ Intervju vid Domstolsverket (2021-06-23).

Migrationsdomstolen i Göteborg tagit del av mest stöd. Migrationsdomstolen i Malmö har tagit del av minst stöd av förstärkningsstyrkan under samtliga år, sett till såväl reella tal som till andel tjänster av domstolens årsarbetskrafter.⁹⁶

Det är noterbart att Migrationsdomstolen i Malmö – som efter Göteborg har haft längst handläggningstider under senare år – inte har tagit del av mer stöd från förstärkningsstyrkan. I våra intervjuer med personal vid domstolen får vi berättat för oss att det begränsade stödet delvis beror på att domstolen i stället valde att tillfälligt anställa domare, eftersom det är mer meriterande för dem.

Intervjupersonerna berättar också att de har önskat mer stöd från förstärkningsstyrkan, utan att ha lyckats rekrytera resurser från den.⁹⁷

Intervjupersoner vid Migrationsdomstolen i Stockholm menar å sin sida att de hade stor nytta av förstärkningsstyrkan 2017–2019, trots att domstolen hade relativt goda balanser.⁹⁸

Domstolsverket menar att förstärkningsstyrkan arbetar efterfrågestyrt och att Migrationsdomstolen i Malmö möjligen inte har sett behovet av stöd från styrkan. Bakgrunden till detta är att domstolen vid ett tillfälle inte anmälde intresse av stöd (se ovan). Dessutom lyfter Domstolsverket fram att Migrationsdomstolen i Malmö har fått indirekt stöd av förstärkningsstyrkan, genom att en domare från styrkan placerades vid Ystad tingsrätt, samtidigt som en av tingsrättens ordinarie domare lånades ut till Migrationsdomstolen i Malmö.⁹⁹

Förstärkningsstyrkans frånvaro i Malmö är inte optimal, mot bakgrund av att Migrationsdomstolen i Malmö har långa handläggningstider. Samtidigt kan det betraktas som en utjämning av de totala resurserna, mot bakgrund av tidigare avsnitt som belyste att just Migrationsdomstolen i Malmö har tilldelats färre asylmål än vad som har prognostiserats. Det ska också ses i ljuset av att Migrationsdomstolen i Malmö inte har ansökt om stöd vid samtliga tillfällen som det har varit möjligt. Det är avslutningsvis domstolen som beslutar om förstärkningsstyrkan ska tas in eller inte.

⁹⁶ Uppgifter från Domstolsverket (e-post, 2021-06-18).

⁹⁷ Intervju vid Migrationsdomstolen i Malmö (2021-05-27).

⁹⁸ Intervjuer vid Migrationsdomstolen i Stockholm (2020-11-25 och 2021-06-01). Migrationsdomstolen i Stockholm förtydligar att de inte har tagit resurser från migrationsdomstolarna med längre handläggningstider, utan tog emot extra stöd förstärkningsstyrkan de första åren, efter att andra migrationsdomstolar hade avböjt stöd (e-post, 2022-01-28).

⁹⁹ Intervju vid Domstolsverket (2021-06-23). Migrationsdomstolen i Malmö lyfter också fram att den 2018–2019 fick avlastning från tingsrätter i närområdet när det gäller psykiatrimål, vilka är en av domstolens mest resurskrävande måltyper (e-post, 2022-01-31).

I kapitlet har vi visat att Domstolsverkets stöd har bidragit till att effektivisera arbetet vid migrationsdomstolarna, genom att bistå vid överlämning av mål. Däremot finns förbättringsmöjligheter avseende fördelningen av resurser mellan domstolarna, vad gäller finansiering och förstärkningsstyrkan samt lokalförsörjningsfrågan. Migrationsdomstolen i Göteborg – med längst handläggningstider – har varit behjälpt av stöd från förstärkningsstyrkan och möjligheten att överlämna mål till andra migrationsdomstolar. I nästa kapitel ska vi återkomma till det senare, genom att fokusera de förutsättningar regeringen ger migrationsdomstolarna.

5 Regeringen kan förbättra domstolarnas ekonomiska förutsättningar

Vi har ovan visat att omlopps- och liggtiderna vid migrationsdomstolarna varierar mellan domstolarna och har diskuterat utvecklingen i förhållande till Domstolsverkets stöd. Vi ska nu lyfta blicken mot regeringen, och de förutsättningar regeringen ger domstolarna. Liksom i föregående kapitel bygger våra resultat på intervjuer, dokumentstudier och registerdata. I kapitlet besvaras den tredje och sista delfrågan, om regeringen har gett migrationsdomstolarna förutsättningar att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader.

Som följd av det stora antalet asylmål som strömmade in till migrationsdomstolarna under 2016 och 2017 gav regeringen domstolarna möjlighet till avlastning. Sedan 2017 kan migrationsdomstolarna överlämna mål till varandra. Dessutom fick domstolarna tillfälligt möjlighet att överlämna allmänna mål till andra förvaltningsrätter mellan 2017 och 2020. Lagändringarna syftade till att förbättra migrationsdomstolarnas förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå. I kapitlet visar vi att regeringen i god tid skapade förutsättningar för migrationsdomstolarna att överlämna mål. Sett till antalet överlämnade mål har modellen fungerat väl.

Riksrevisionen noterar också att regeringen har förstärkt migrationsdomstolarnas resurser, för att öka deras möjligheter att nå målet. Resursförstärkningarna har dock varit kortsiktiga och har inte gett domstolarna förutsättningar att anställa personal – i synnerhet domare – i tillräcklig utsträckning. Riksrevisionen bedömer att bristande långsiktighet har bidragit till att samtliga migrationsdomstolar har varit långt ifrån att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader sedan 2017.

Givet iakttagelsen att tre av fyra migrationsdomstolar inte heller var nära att nå regeringens mål under perioden före ökningen av asylmål 2017, bedömer Riksrevisionen att det finns risk att migrationsdomstolarnas resurser är underdimensionerade, sett till målet.

5.1 Regeringen har skapat goda förutsättningar för domstolarna att överlämna mål

Det är viktigt att ha i åtanke att regeringen inte kan styra förvaltningsrätter såsom förvaltningsmyndigheter.¹⁰⁰ Domstolarnas självständighet och oberoende är

¹⁰⁰ Intervju Regeringskansliet (2020-12-02).

reglerad i grundlag.¹⁰¹ Regeringen ger visserligen domstolarna deras administrativa och organisatoriska förutsättningar genom regleringsbrev avseende Sveriges Domstolar samt instruktion till Domstolsverket och domstolarna, men undviker detaljstyrning.¹⁰²

Domstolarnas administrativa och organisatoriska förutsättningar kan även ändras genom lagstiftning.¹⁰³ För att hantera den förväntade ökningen av asylmål föreslog regeringen 2016 att migrationsdomstolarna skulle få utökade möjligheter att överlämna mål. Syftet med förändringen var att förbättra domstolarnas förutsättningar att nå målet för handläggningstider i migrationsmål. Riksdagen biföll regeringens förslag samma år.¹⁰⁴

Förvaltningsrätternas bestämmelse om utökade möjligheter att överlämna mål till andra migrationsdomstolar – och den tillfälliga lagen som gav förvaltningsrätter med migrationsdomstol möjlighet att överlämna allmänna mål till andra förvaltningsrätter – är exempel på förutsättningar som har ändrats genom lagstiftning. Genom regeringens lagförslag har riksdagen gett migrationsdomstolarna bättre förutsättningar att nå regeringens mål.¹⁰⁵ Möjligheten att överlämna mål skapades samma år (2017) som trycket på migrationsdomstolarna och handläggningstiderna ökade. I avsnitt 4.4 visade vi att systemet för överlämning av migrationsmål har fungerat sett till antal överlämnade mål, medan överlämningen av allmänna mål inte har varit lika omfattande. Riksrevisionen bedömer sammanfattningsvis att regeringen har tagit initiativ till att utreda domstolarnas förutsättningar, och att detta har lett till ändrad lagstiftning och ökad effektivitet.

5.2 Migrationsdomstolarnas resurser är inte anpassade efter regeringens mål

Migrationsdomstolarna ska, enligt regleringsbrev avseende Sveriges Domstolar, avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader. Målet har legat fast under hela undersökningsperioden, 2013–2020.¹⁰⁶ Eftersom regeringen inte styr domstolar

¹⁰¹ Se 11 kap. 3 § regeringsformen.

¹⁰² Se regleringsbrev för budgetåren 2020 avseende Sveriges Domstolar samt förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket och förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

¹⁰³ Intervju Regeringskansliet (2020-12-02).

¹⁰⁴ 14 § femte stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Prop. 2016/17:27, bet. 2016/17:JuU7, rskr. 2017/17:60.

¹⁰⁵ Prop. 2016/17:27, bet. 2016/17:JuU7, rskr. 2017/17:60. Prop. 2019/20:19, bet. 2019/20:JuU11, rskr. 2019/20:37.

¹⁰⁶ Regleringsbrev för budgetåren 2013–2020 avseende Sveriges Domstolar.

såsom förvaltningsmyndigheter begränsar den antalet verksamhetsmål och undviker att justera dem. Regeringens mål ska enligt Regeringskansliet betraktas som en målbild, snarare än ett krav. Regeringens mål ska också ses i ljuset av att den anger olika verksamhetsmål för olika typer av migrationsmål. På så sätt pekar regeringen ut vilka måltyper som bör prioriteras framför andra. Exempelvis är målet för ensamkommande barn två månader.¹⁰⁷

Målet att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader har varit långt ifrån att uppnås vid migrationsdomstolarna i Göteborg, Luleå och Malmö under samtliga studerade år (med undantag för Luleå 2013, då speciella omständigheter rådde; se figur 7 i avsnitt 3.1). Migrationsdomstolen i Stockholm nådde dock målet 2015 och närmade sig målet även 2016 och 2020. Sett till detta resultat är inte regeringens mål ouppnåeligt i ett normalläge. Däremot betraktas inte målet ha varit nåbart under perioden 2017–2019.¹⁰⁸

När vi frågar representanter från Regeringskansliet varför regeringens verksamhetsmål inte har förändrats under senare år, trots att målet inte har betraktats som nåbart, får vi till svar att målbilden gäller för ett normalläge. Om målet hade varit helt realistiskt skulle det ha behövt justeras mellan 2017 och 2020. Tjänstemän vid Regeringskansliet påpekar dock att målen är framtagna på ett sådant sätt att långsiktighet är grunden för dem. Toppar och dalar ska inte tas hänsyn till. Ytterst – menar en tjänsteman – ska en rättegång avgöras inom skälig tid. Och detta är främst vad domstolarna har att förhålla sig till.¹⁰⁹

Utöver regeringens mål ska domstolarna sätta sina egna verksamhetsmål i samråd med Domstolsverket.¹¹⁰ Domstolarna sätter alltså egna mål, anpassade efter rådande omständigheter. Dessa justeras årligen och utgår från domstolens förutsättningar. Verksamhetsmålen kan avvika kraftigt från målet i regleringsbrev, och har så också gjort under senare år.

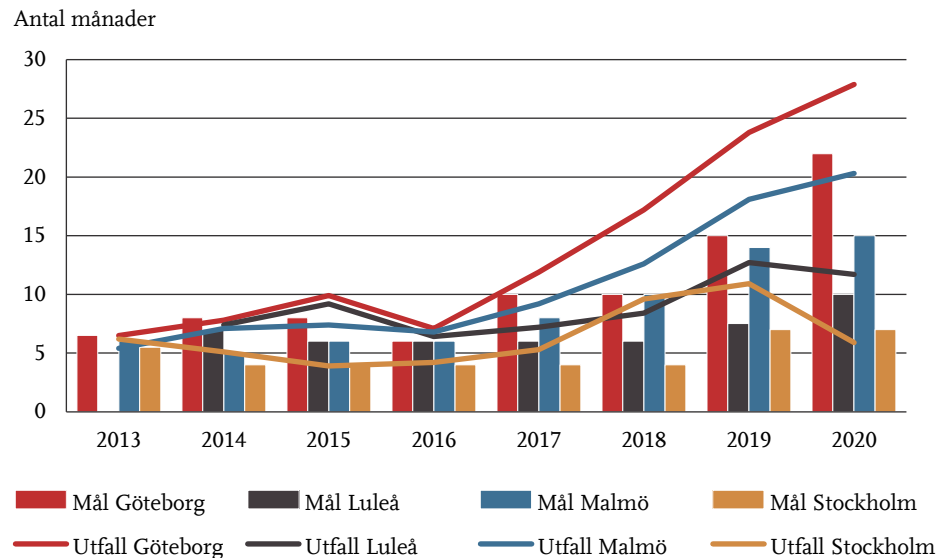
¹⁰⁷ Intervjuer vid Regeringskansliet (2020-12-02 och 2021-06-23). De mål som berör ensamkommande barn är för den delen inte mindre komplexa än övriga asylmål, men dessa betraktas som särdeles viktiga att handlägga skyndsamt.

¹⁰⁸ Intervjuer vid migrationsdomstolarna i Göteborg (2021-06-04), Luleå (2021-06-02), Malmö (2021-05-27) och Stockholm (2021-06-01).

¹⁰⁹ Intervjuer vid Regeringskansliet (2021-06-23). Se 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.

¹¹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2013–2020 avseende Sveriges Domstolar.

Figur 21 Migrationsdomstolarnas verksamhetsmål avseende handläggningstider för asylmål (staplar) och utfall (linjer), år 2013–2020



Källa: Domstolsverket.

Figur 21 åskådliggör att domstolarnas egna verksamhetsmål stämmer bättre överens med de verkliga handläggningstiderna. Migrationsdomstolen i Stockholm – med kortast handläggningstider (orange linje) – följer visserligen regeringens mål med sina verksamhetsmål vid mer än hälften av de studerade åren (med undantag för 2013, 2019 och 2020, orange stapel). Migrationsdomstolen i Göteborg – med längst handläggningstider – siktar å andra sidan på betydligt längre handläggningstider med sina verksamhetsmål (röd stapel). Som vi ser i diagrammet är domstolarnas mål (staplar) lägre än aktuellt utfall (linjer) för de flesta undersökta åren. Exempelvis hade Migrationsdomstolen i Göteborg som mål att döma i 90 procent av asylmålen inom 22 månader år 2020. Det aktuella utfallet för samma år var 28 månader.

Domstolarnas egna mål utgår från aktuella handläggningstider och bedöms vara realistiska. Det råder delade meningar bland intervjupersonerna vid migrationsdomstolarna huruvida det övergripande målet om att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader är nåbart. Men det finns en samsyn avseende att 90 procent av asylmålen ska kunna avgöras inom fyra månader på sikt, förutsatt att

det råder bättre förutsättningar. För 2021 menar dock samtliga domstolar att målet är onåbart.¹¹¹

Mot bakgrund av det aktuella utfallet av handläggningstiderna för asylmål och domstolarnas verksamhetsmål, bedömer Riksrevisionen att målet att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader inte har varit nåbart under senare år. Riksrevisionen bedömer dessutom att målet har varit onåbart för tre av fyra domstolar under hela undersökningsperioden, även innan antalet asylmål ökade från 2017. Det finns härmed en risk att migrationsdomstolarnas resurser inte är anpassade efter målet. Den relativt låga måluppfyllelsen som kännetecknade domstolarnas verksamhet även före ökningen av asylmål motiverar en mer långsiktig resursförstärkning vid migrationsdomstolarna.

5.3 Bristande långsiktighet i regeringens resurstillskott försämrar förutsättningarna

I granskningen har vi också undersökt huruvida regeringen har anpassat migrationsdomstolarnas anslag till ändrade volymer av asylmål. Vi har studerat huruvida regeringen har gett domstolarna goda ekonomiska förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.

Regeringen har tillfört domstolarna resurser för att kunna rekrytera och anställa personal. Anslaget förstärktes 2017, från drygt 550 miljoner kronor till drygt en miljard kronor. Detta innebär att det totala antalet årsarbetskrafter kunde öka från 521 (2016) till 713 (2017).¹¹²

Intervjupersoner vid migrationsdomstolarna samt Domstolsverket och Regeringskansliet menar dock samstämmigt att det har rått brist på långsiktighet vad gäller tilldelningen av medel.¹¹³ Intervjupersonerna menar att resurstillskotten inte har kunnat användas fullt ut till att anställa domare, vilka beskrivs som en flaskhals för effektiviteten i domstolarna. Som följd av att tillskotten har skett årsvis har domstolarna haft svårt att genomföra nyrekryteringar, trots att resursbehovet har sträckt sig över en längre period än det aktuella budgetåret.¹¹⁴ Tjänstemän vid Regeringskansliet bekräftar att medelstilldelningen blev ”lite av ett lapptäcke” som

¹¹¹ Intervjuer vid migrationsdomstolarna i Malmö (2021-05-27), Stockholm (2021-06-01), Luleå (2021-06-02) och Göteborg (2021-06-04).

¹¹² Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 8 och uppgifter från Domstolsverket (e-post, 2020-06-22).

¹¹³ Intervjuer vid migrationsdomstolarna i Stockholm (2021-06-01), Göteborg (2021-06-04), Luleå (2021-06-02) och Malmö (2021-05-27) samt Domstolsverket (2021-06-23) och Regeringskansliet (2021-06-23).

¹¹⁴ Intervjuer vid migrationsdomstolarna i Stockholm (2020-11-25), Göteborg (2020-11-26), Luleå (2020-11-27) och Malmö (2020-12-01) samt Domstolsverket (2021-01-26).

följd av den snabba tillökningen av asylsökande.¹¹⁵ Representanter för Migrationsdomstolen i Göteborg lyfter också fram att anslagen minskar framöver, trots inneliggande balanser av asylmål, vilket innebär svårigheter för nyrekrytering.¹¹⁶

Regeringens tillskott av tillfälliga medel har sammanfattningsvis inte kunnat användas fullt ut till att anställda personal i allmänhet och domare i synnerhet. Vi återkommer till detta i våra slutsatser och rekommendationer.

¹¹⁵ Intervju vid Regeringskansliet (2020-12-02).

¹¹⁶ Intervju vid Migrationsdomstolen i Göteborg (2020-11-26) och e-post (2022-01-28).

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att hanteringen av asylmål har flera tydliga effektivitetsbrister. Nedan sammanfattas slutsatserna utifrån tre delfrågor, en för vardera granskningsobjekt. Vi inleder med migrationsdomstolarna.

6.1 Liggtider vid migrationsdomstolarna visar på effektivitetsbrister

Omkring hälften av migrationsdomstolarnas handläggningstid består av så kallad liggtid, då ingen aktiv handläggning sker i målet. Liggtiderna varierar kraftigt mellan migrationsdomstolarna, och mellan olika år.

Riksrevisionen har jämfört genomsnittliga liggtider för 2015 och 2020 och funnit att de är betydligt längre 2020. Liggtiderna är särskilt långa vid Migrationsdomstolen i Göteborg, men också vid Migrationsdomstolen i Malmö. Merparten av ökningen av liggtiden vid dessa domstolar drivs *inte* av att målen blir liggande när de är klara för avgörande. Det är snarare i ett tidigare skede som ineffektivitet uppstår.

I förarbetena till införandet av migrationsdomstolarna konstaterades att de domstolar som ska handlägga migrationsmål måste kunna möta förändringar i tillströmning av mål som följd av antal asylsökande. Domstolarna bedömdes därför behöva vara av sådan storlek att de inte skulle bli alltför sårbara.¹¹⁷ Mot bakgrund av detta resonemang föll valet på storstädernas – Stockholm, Göteborg och Malmö – förvaltningsrätter. Vid ett senare skede adderades Förvaltningsrätten i Luleå till migrationsdomstolarna, för att avlasta Migrationsdomstolen i Stockholm. I backspegeln är det inte främst domstolarnas storlek som ger förutsättningar att hantera ett ökat inflöde av asylmål. Den största (Stockholm) och den minsta (Luleå) migrationsdomstolen har kortast handläggningstider. Granskningen visar emellertid att ökningen av antalet inkommande asylmål till respektive domstol har påverkat deras handläggningstider. Migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö har haft störst andelsökning av inkommande asylmål, och har längst handläggningstider.

Granskningen visar också att Migrationsdomstolen i Göteborg beviljar anstånd till offentliga biträden i större utsträckning än övriga migrationsdomstolar. Detta kan vara problematiskt ur ett effektivitetsperspektiv, om det leder till längre handläggningstider. Riksrevisionens bedömning är dock att ökningen av

¹¹⁷ Se prop. 2004/05:170, s. 110, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

anståndsbeviljande står för en liten – om någon – del av den totala handläggningstiden vid domstolen.

En bakgrund till att inrätta migrationsdomstolar var att införandet av en tvåpartsprocess med ökad möjlighet till muntlig förhandling skulle öka tilltron till asylprövningssystemet och rättssäkerheten.¹¹⁸ Förekomst av muntlig förhandling varierar mellan domstolarna, även när hänsyn tas till de asylsökandes medborgarskap. Riksrevisionen har inte granskat behovet av muntlig förhandling i de aktuella målen, och kan därför inte uttala sig om huruvida Migrationsdomstolen i Malmö – med störst andel muntliga förhandlingar – håller förhandlingar i omotiverat stor utsträckning, eller om huruvida Migrationsdomstolen i Stockholm – med minst andel – håller förhandlingar i omotiverat liten utsträckning. Mot bakgrund av att migrationsdomstolarna är självständiga myndigheter – och att enskilda domare är självständiga i sitt dömande och fattar beslut om målet ska avgöras efter muntlig förhandling eller inte – kan Riksrevisionen heller inte utgå från att andelen muntliga förhandlingar ska vara exakt densamma för migrationsdomstolarna, ens vid granskning av asylmål med liknande omständigheter.

Riksrevisionen kan dock konstatera att det är problematiskt att det i genomsnitt tar 800 dagar innan en muntlig förhandling hålls i ett asylmål vid Migrationsdomstolen i Göteborg. Motsvarande tid är drygt 400 dagar vid Migrationsdomstolen i Malmö, och omkring 150–200 dagar vid migrationsdomstolarna i Stockholm och Luleå. Riksrevisionen bedömer att det faktum att asylsökande som befinner sig i de sydvästra delarna av landet väntar upp till två år längre på muntliga förhandling än asylsökande längre norrut, medför en risk för att utgången i målen påverkas. Under två år kan det hända mycket i den asylsökandes liv, som kan påverka domstolens beslut i endera riktningen. Dessutom innebär väntan på beslut en kostnad för samhället. Långa väntetider riskerar vidare att vara påfrestande för de asylsökande.

6.2 Domstolsverket kan utveckla sitt stöd till migrationsdomstolarna

Granskningen visar att brist på förhandlingssalar är en orsak till de långa väntetiderna på muntlig förhandling i Göteborg. Domstolsverket ansvarar för att ge administrativt stöd till domstolarna, genom att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och att den bedrivs effektivt. Som ett led i detta ansvarar

¹¹⁸ Se prop. 2004/05:170, s. 107f, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

Domstolsverket för domstolarnas lokaler. Riksrevisionen bedömer att det har funnits brister i Domstolsverkets arbete med lokalfrågan vid Migrationsdomstolen i Göteborg. Domstolsverket arbetar förvisso med frågan, men mot bakgrund av att bristen på salar har varit ett problem i flera år, och då väntetiden på muntlig förhandling är väldigt lång, är Riksrevisionens bedömning att problemet inte har prioriterats tillräckligt.

Domstolsverket har till uppgift att skapa förutsättningar för att verksamheten vid domstolarna bedrivs effektivt. Domstolsverket kan som ett led i detta erbjuda *förstärkningsstyrkans* insatser till de domstolar som är i behov av extra personalresurser. Riksrevisionen bedömer att fördelningen av förstärkningsstyrkans resurser inte har varit optimal. Migrationsdomstolen i Malmö – med näst längst handläggningstider – har inte tagit del av särskilt mycket stöd av styrkan. Mot bakgrund av de fortsatt långa handläggningstiderna vid migrationsdomstolarna i Göteborg och Malmö bör Domstolsverket överväga om erbjudande om förstärkningsstyrkans insatser ska utökas vid domstolarna.

Domstolsverket har också till uppgift att åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning mellan domstolarna. Riksrevisionen konstaterar att Domstolsverkets resursfördelning uppvisar vissa brister. I granskningen har det framkommit att Domstolsverket saknar information om fördelningen av asylsökande från olika länder i domstolarnas respektive asylmål. Sådan information är viktig i prognosarbetet och kan sannolikt ge främst Migrationsdomstolen i Göteborg mer resurser framöver, vilket kan bidra till att korta deras handläggningstider. Med stöd av mer utförliga underlag från Migrationsverket kan prognoserna och resursfördelningen härmed optimeras.

Riksrevisionen konstaterar också att Domstolsverket har underskattat antalet inkommande asylmål till Migrationsdomstolen i Göteborg under flertalet av de undersökta åren. Tvärtom har antal inkommande mål till Migrationsdomstolen i Malmö överskattats. En bidragande orsak till differensen mellan prognos och utfall är att Migrationsverket flyttar handläggningen av asylärenden mellan olika regioner.

Möjligheten för migrationsdomstolarna att överlämna mål till varandra kompenserar för Migrationsverkets omfördelning av asylärenden, och mer därtill. Riksrevisionen bedömer att Domstolsverket har medverkat till att skapa förutsättningar för överlämning av asylmål mellan migrationsdomstolarna. Systemet för överlämning av mål är dock framför allt beroende av migrationsdomstolarnas goda vilja. Migrationsdomstolarna i Stockholm och Luleå har härmed starkt bidragit till framgången med att överlämna mål.

Även om Riksrevisionen bedömer att överlämningen av mål har fungerat, konstateras att det vore mer effektivt om Domstolsverket utvecklar prognosarbetet och därmed optimerar resursfördelningen mellan domstolarna. Ett överlämnat mål är också ett mål, som kräver sin arbetsinsats.

6.3 Regeringen kan förstärka migrationsdomstolarnas resurser

Antalet inkommande asylmål ökade kraftigt 2017. Samma år började domstolarnas handläggningstider att öka. Regeringen visade prov på handlingskraft när den, genom en proposition 2016, skapade förutsättningar för lagstiftning om ökade möjligheter att överlämna mål. Möjligheten till överlämning av asylmål har avlastat Migrationsdomstolen i Göteborg väsentligt. Riksrevisionen bedömer att regeringens – såväl som Domstolsverkets och migrationsdomstolarnas – arbete med överlämning av mål har fungerat väl.

Däremot konstaterar Riksrevisionen att regeringen har brustit i att skapa förutsättningar för en långsiktigt stabil kompetensförsörjning vid migrationsdomstolarna. De tillfälliga resursförstärkningarna som har tillskjutits domstolarna har inte kunnat nyttjats fullt ut, som följd av att domstolarna inte har kunnat rekrytera arbetskraft för dem i tillräcklig utsträckning.

Slutligen bedömer Riksrevisionen att målet för migrationsdomstolarna att döma i 90 procent av asylmålen inom fyra månader inte har varit nåbart för någon av migrationsdomstolarna 2017–2020. Det har utan tvekan rått speciella – men övergående – omständigheter för migrationsdomstolarna under perioden. Detta talar för att det är omständigheterna – snarare än målet – som är orimliga.

Men mot bakgrund av att endast Migrationsdomstolen i Stockholm har varit i närheten av att nå målet även före ökningen av antalet asylmål, och då domstolarnas egna verksamhetsmål ofta kraftigt avviker från regeringens, bedömer Riksrevisionen att målet inte kan anses samspela med tillgängliga resurser.

Det är svårt för migrationsdomstolarna att rekrytera personal på kort sikt. Samtidigt har de ett långsiktigt behov av personalresurser. Riksrevisionen bedömer härmed att det finns behov att se över kompetensförsörjningen vid migrationsdomstolarna. En mer långsiktig resursförstärkning till migrationsdomstolarna behöver inte vara kostnadsdrivande. Riksrevisionens beräkningar visar att liggtiden är kostsam för samhället, i form av offentliga utgifter för mottagandeverksamheten.

6.4 Liggtiderna beror främst på yttre faktorer

Riksrevisionens granskning visar att det finns stora regionala skillnader i handläggningstider för asylmål. Granskningen visar också att handläggningstiderna till stor del består av liggtid, bland annat avseende väntan på muntlig förhandling.

Riksrevisionens bedömning är att de främsta orsakerna till liggtiderna beror på faktorer som ligger utanför migrationsdomstolarnas ansvarsområde. Variationer i ökad tillströmning av asylmål och sammansättningen av asylmål vid domstolarna är exempel på sådana yttre faktorer. Brist på förhandlingssalar och ekonomiska förutsättningar för att förstärka personalresurserna är andra exempel. Med anledningen av detta utformar Riksrevisionen följande rekommendationer till Domstolsverket respektive regeringen:

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendation till Domstolsverket:

- Säkerställ 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.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen:

- Säkerställ att migrationsdomstolarnas förutsättningar för långsiktig kompetensförsörjning står i samspel med det av regeringen uppsatta målet att avgöra 90 procent av asylmålen inom fyra månader.

Ordlista

Anstånd. Den som behöver tid för att exempelvis utveckla sin talan eller komma in med en komplettering kan begära anstånd. Domstolen ska fatta ett beslut med anledning av en sådan begäran. Om och hur mycket anstånd (tid) som kan ges beror bland annat på måltyp och hur gammalt målet är.

Asylmål. Avlägsnandemål som avser asylansökan, målgruppen 6001 (Uppehållstillstånd m.m., asylsökande vuxna och familjemedlemmar utan beslut om förvar/uppsikt).

Domsområde. Det geografiska område inom vilket en domstol är behörig att ta upp ett migrationsmål. Jfr *domkrets*, vilket är benämningen på de allmänna förvaltningsrätternas geografiska ansvarsområde. Benämningen domsområde infördes den 1 juli 2018.

Kanslifas. Förekommer i inledningen och avslutningen av målet. I den inledande kanslifasen registreras och lottas målet på domare och handläggare. I den avslutande kanslifasen expedieras och delges domen.

Klart för avgörande (KFA). När ett mål anses vara färdigberett registreras det som KFA. När målet är KFA sätts målet upp. Uppsättande av målet innebär att en rättsutredning genomförs och att ett förslag till dom tas fram. Jfr *Klart för uppsättning (KFU)*.

Liggtid. Den del av handläggningstiden i målet när ingen aktiv handläggning sker. Se bilaga 4 för beräkning av liggtid i granskningen.

Muntlig förhandling. Ett överklagande i förvaltningsrätten (inklusive migrationsdomstol) avgörs ofta utifrån de skriftliga handlingar som kommit in. Domstolen ska dock kalla till muntlig förhandling om det begärs av den enskilde samt om förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det. Muntlig förhandling sker om den bedöms vara en fördel för utredningen.

Ramöverklagande. När ett ombud eller biträde direkt begär anstånd med att komma in med utvecklande av sin talan i samband med överklagandet.

Tvåpartsprocess. Processen i förvaltningsdomstolar (inklusive migrationsdomstolar) är som huvudregel en tvåpartsprocess, där den myndighet (här: Migrationsverket) som har fattat det beslut som överklagas är den enskildes (här: asylsökandes) motpart.

Referenslista

Rapporter

Domstolsverket, *Sveriges Domstolars årsredovisning 2015*, 2016.

Domstolsverket, *Sveriges Domstolars årsredovisning 2016*, 2017.

Domstolsverket, Redovisning av regeringsuppdraget ”Effektiviserad handläggning av asylmål”. Dnr Ju2016/08224/DOM, 2017.

Domstolsverket, *Sveriges Domstolars årsredovisning 2017*, 2018.

Domstolsverket, *Sveriges Domstolars årsredovisning 2018*, 2019.

Domstolsverket, *Sveriges Domstolars årsredovisning 2019*, 2020.

Domstolsverket, *Sveriges Domstolars årsredovisning 2020*, 2021.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2013*, 2014.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2014*, 2015.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2015*, 2016.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2016*, 2017.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2017*, 2018.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2018*, 2019.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos*, maj 2020.

Riksdagens ombudsmän, *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*, Dnr 1030-2020, 1145-2020 och 1187-2020, beslut 2021-06-18.

Riksrevisionen 2014, *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till de enskilda*, RiR 2014:6.

Författningar

Budgetlag (2011:203).

Förordning (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

Förordning (2013:295) om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Förvaltningslag (2017:900).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (AFDL).

Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. SFS 2020:350.

Utlänningsförordning (2006:97).

Utlänningslagen (2005:716).

Riksdagstryck

Regeringens proposition 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Regeringens proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*

Regeringens proposition 2016/17:27, *Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål.*

Regeringens proposition 2019/20:19, *Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål.*

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sveriges Domstolar.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Sveriges Domstolar.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Sveriges Domstolar.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sveriges Domstolar.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sveriges Domstolar.

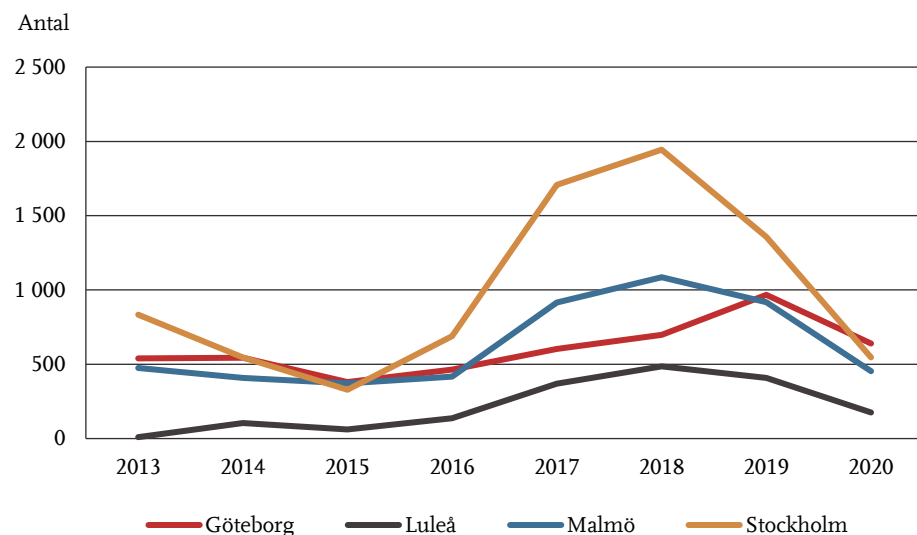
Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Sveriges Domstolar.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Sveriges Domstolar.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Sveriges Domstolar.

Bilaga 1. Statistikuppgifter

Figur B1 Antal genomförda muntliga förhandlingar vid respektive migrationsdomstol, 2013–2020



Källa: Domstolsverket.

Tabell B1 Genomsnittlig handläggningstid (antal dagar) för avgjorda asylärenden vid Migrationsverket, 2013–2020

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Genomsnittlig handläggningstid	122	142	229	328	496	507	288	302

Källa: Statistik om asylansökningar – Migrationsverket, statistikrapport Avgjorda asylärenden 2013–2020.

Tabell B2 Genomsnittlig handläggningstid (antal dagar) för respektive migrationsdomstol, 2013–2020

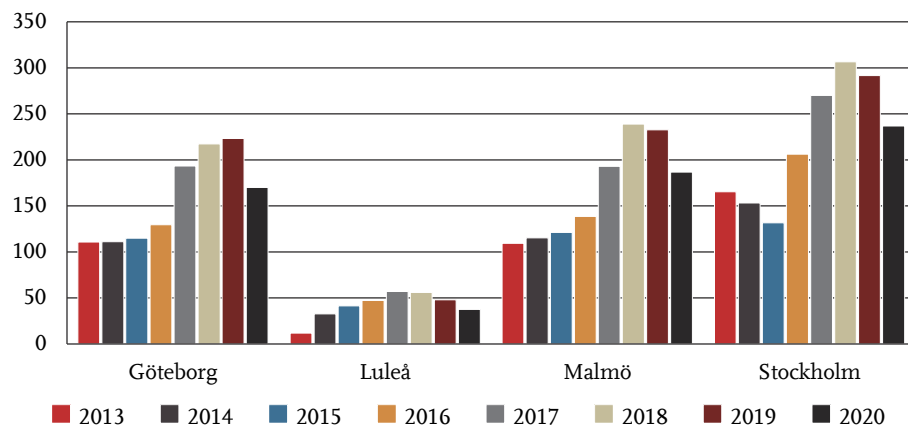
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stockholm	126,1*** (1,46)	110,0*** (1,29)	65,82*** (0,90)	86,19*** (0,68)	108,2*** (0,61)	168,6*** (1,05)	142,8*** (1,49)	88,78*** (0,97)
Göteborg	28,88*** (2,64)	111,2*** (2,87)	110,1*** (2,76)	49,17*** (2,05)	141,7*** (2,00)	144,5*** (2,92)	339,7*** (3,38)	343,9*** (5,28)
Luleå	-83,00*** (3,86)	33,02*** (3,28)	89,68*** (4,10)	25,43*** (2,20)	16,80*** (2,23)	-17,10*** (2,21)	87,85*** (4,29)	116,5*** (4,09)
Malmö	-12,29*** (2,26)	42,40*** (2,90)	74,90*** (2,49)	43,57*** (2,01)	72,81*** (1,81)	85,48*** (2,12)	255,9*** (3,13)	291,3*** (4,93)
Antal avgjorda asylmål	5 720	5 912	5 100	6 913	12 526	15 338	14 946	10 319

*Standardfel inom parentes. */**/***/ indikerar statistisk signifikans på 10-/5-/1-procentnivån.
Källa: Domstolsverket.*

Tabellen visar signifikanstestning av domstolarnas handläggningstider. Migrationsdomstolen i Stockholms handläggningstid för respektive år jämförs mot övriga domstolars handläggningstider för samma år. Resultatet visar att det finns en statistiskt säkerställd skillnad mellan Migrationsdomstolen i Stockholm och övriga migrationsdomstolar för samtliga år som ingår i granskningen. Översta raden i tabellen visar handläggningstiden för Migrationsdomstolen i Stockholm och i motsvarande kolumn visas hur mycket längre/kortare handläggningstiderna är vid övriga migrationsdomstolar, jämfört med Stockholm. Exempelvis var handläggningstiden i Stockholm 126 dagar år 2013. Samma år var handläggningstiden 155 dagar i Göteborg, 43 dagar i Luleå och 114 dagar i Malmö.

Figur B2 Migrationsdomstolarnas resurser, 2013–2020

Antal årsarbetskrafter

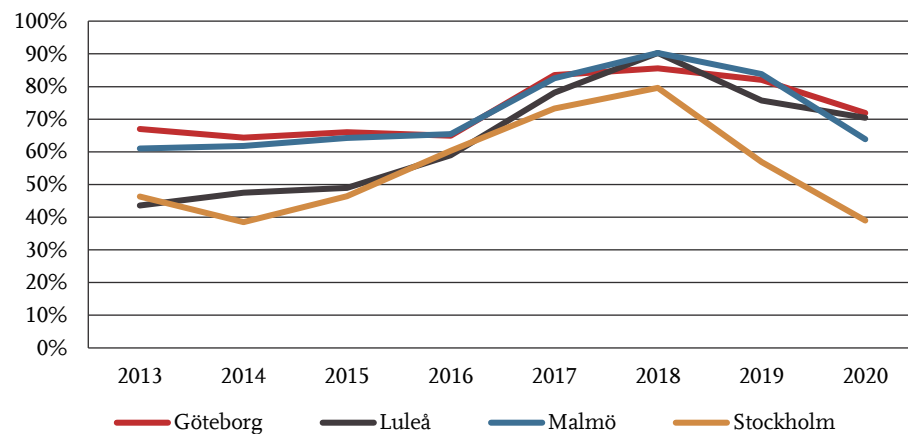


Källa: Domstolsverket.

Yrkesgrupperna som ingår är: administration, beredning (notarier och föredragande jurister), domstolshandläggare, icke ordinarie domare (fiskaler och assessorer) samt ordinarie domare, inklusive resurser från förstärkningsstyrkan.

Figur B3 Fördelning av asylsökande från länder med flest asylmål och längst handläggningstider vid respektive domstol, 2013–2020

Andel



Källa: Domstolsverket.

Diagrammet anger hur stor andel av de avslutade asylmålen som respektive år utgörs av asylsökande från de tio procent länder med flest asylsökande och som genererar längst handläggningstider vid respektive migrationsdomstol.

Tabell B3 Dygnskostnad per asylmål för mottagandeverksamheten hos
Migrationsverket, 2013–2020

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dygnskostnad (kr)	351	362	437	326	362	316	303	288

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar och egna beräkningar.

Bilaga 2. Urval aktgranskning

För att undersöka hur många akter som skulle granskas gjordes ett statistiskt test. Urvalskriterierna som användes för att göra urvalet hade en felmarginal på 10 procent och konfidensintervall på 95 procent. Utifrån dessa kriterier gjordes ett slumpmässigt urval av asylmål för respektive domstol och år som skulle ingå i aktgranskningen. Ett överuttag gjordes för att hantera eventuella bortfall. Mot denna bakgrund drogs ett urval på 100 akter (+20 reserv, som användes vid internt bortfall i form av saknade handlingar i målet) per domstol och år.

Tabell B4 Antal granskade asylmål för respektive domstol och år

Domstol	Antal mål
Göteborg 2015	101
Göteborg 2020	99
Luleå 2015	101
Luleå 2020	100
Malmö 2015	102
Malmö 2020	101
Stockholm 2015	104
Stockholm 2020	100

Bilaga 3. Intervjuschema

I granskningen har vi intervjuat representanter från migrationsdomstolarna, Domstolsverket, Regeringskansliet och Migrationsverket. Intervjuerna har skett digitalt, med undantag för Migrationsdomstolen i Stockholm, där intervjuerna har genomförts vid domstolen. Följande intervjuer har genomförts i granskningen (kronologisk ordning):

2020-11-11	Teams: Migrationsverket: rättslig expert.
2020-11-25	Besök: Migrationsdomstolen i Stockholm: chefsrådman och rådman.
2020-11-26	Teams: Migrationsdomstolen i Göteborg: lagman, rådman, tillförordnad rådman, administrativ direktör, förvaltningsrättsfiskal.
2020-11-27	Teams: Migrationsdomstolen i Luleå: två chefsrådmän och kanslichef.
2020-12-01	Teams: Migrationsdomstolen i Malmö: chefsrådman, rådman, rättslig expert och administrativ direktör.
2020-12-02	Teams: Regeringskansliet: tre departementssekreterare, rättssakkunnig och ämnesråd.
2021-01-26	Teams: Domstolsverket: HR-direktör och ekonomidirektör.
2021-05-27	Teams: Migrationsdomstolen i Malmö: chefsrådman, rådman, rättslig expert och administrativ direktör.
2021-06-01	Besök: Migrationsdomstolen i Stockholm: chefsrådman och rådman.
2021-06-02	Teams: Migrationsdomstolen i Luleå: chefsrådman och kanslichef.
2021-06-04	Teams: Migrationsdomstolen i Göteborg: rådmän, tillförordnad rådman, administrativ direktör, förvaltningsrättsfiskal.
2021-06-15	Teams: Migrationsverket: sektionschef, verksamhetsexpert och sektionschef.
2021-06-23	Teams: Regeringskansliet: två departementssekreterare, rättssakkunnig, ämnesråd och kansliråd.
2021-06-23	Teams: Domstolsverket: controller, enhetschef, biträdande enhetschef och verksamhetscontroller.
2021-11-18	Skype: Domstolsverket: analytiker och controller.

Bilaga 4. Beräkning av liggtid

När dagboksbladen innehåller uppehåll av aktiviteter under en månad eller längre, och när uppehållet inte kan hänföras till att domstolen inväntar underlag från ombud, offentligt biträde eller Migrationsverket, har vi kategoriserat uppehållen som liggtid i antal dagar mellan angivna händelser.¹¹⁹ Sådan liggtid – vid beredningsfasen – förekommer i genomsnitt i 30 procent av de granskade asylmålen. Gränsen på en månad har sin bakgrund i bedömningen att en månad är tillräckligt lång tid för att fånga indikationer på ineffektivitet, i mål som normalt ska avgöras inom fyra månader. Gränsen är samtidigt induktivt bestämd. Vid en provgranskning av akter upptäckte vi att 10–20 dagars uppehåll var vanligt förekommande, medan längre tid var mindre vanligt. En månad bedömdes av samlad erfarenhet som en rimlig gräns att utgå från när vi jämförde domstolarnas liggtider.

Liggtid som uppstår efter att målet är klart för avgörande (KFA) förekommer i fler granskade asylmål, men är genomsnittligt kortare. När målen blir KFA skattade vi 18 dagars aktivitet fram till beslut i målet. I 61 procent av de granskade målen tog momentet mellan KFA och beslut längre tid än 18 dagar, vilket betraktas som liggtid i denna analys.

Skattningen av 18 dagar beräknades genom medianvärdet på differensen mellan *sista omfördelning* och *beslut* i målet. *Sista omfördelning* var endast registrerad i en tredjedel av de granskade målen. I dessa mål menar vi – i samförstånd med Migrationsdomstolen i Stockholm – att den avslutande aktiva perioden av handläggning påbörjas (kanslifasen). Och eftersom denna period varar i 18 dagar (median) använder vi det antalet dagar som schablon för den avslutande aktiva perioden i målen. Den skattade liggtiden efter att målen blir KFA är således antal dagar mellan sista registrerade aktivitet i målet (exklusive sista omfördelning i förekommande fall) och beslut i målet, minus 18 dagar.

Med 18 dagars aktivitet har vi tagit höjd för de flesta granskade asylmålen. Det är Riksrevisionens bedömning att det är vanligare att aktiviteten är mindre omfattande än de 18 dagarna av skattad aktivitet, än att domstolen arbetar aktivt med målet i mer än 18 dagar i den avslutande kanslifasen. Den skattade liggtiden när målen har blivit KFA är således, enligt Riksrevisionens bedömning, något i underkant.

¹¹⁹ 15 dagars inaktivitet betraktas härmed som 0 dagars liggtid, medan 30 dagars inaktivitet betraktas som 30 dagars liggtid. Notera att det främsta syftet med att mäta liggtid är att göra jämförelser mellan domstolarna och mellan 2015 och 2020, där schablonen är densamma för samtliga urval.