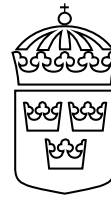


Regeringens proposition 2019/20:19



Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål

Prop.
2019/20:19

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 september 2019

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

De förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar har sedan den 1 januari 2017 haft möjlighet att överlämna migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter. På motsvarande sätt har den kammarrätt som är migrationsöverdomstol haft möjlighet att överlämna andra mål än migrationsmål till andra kammarrätter.

Möjligheterna att lämna över andra mål än migrationsmål är tillfälliga och gäller till och med december 2019. Regeringen föreslår att dessa möjligheter ska förlängas till och med december 2020. Förslaget syftar till att ge domstolarna bättre förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå genom att den samlade kapaciteten hos de allmänna förvaltningsdomstolarna tas tillvara.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Möjligheterna att överlämna andra mål än migrationsmål bör förlängas.....	5
5	Konsekvenser	8
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål.....	9
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	10
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	11
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2019.		12

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:19

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltnings- domstolar

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Den 1 januari 2017 infördes bestämmelser som utökade möjligheterna för migrationsdomstolarna att överlämna mål, se propositionen Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål (prop. 2016/17:27, bet. 2016/17:JuU7, rskr. 2016/17:60). Bestämmelserna innebär att en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får lämna över migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter som handlägger sådana mål. Vidare får den kammarrätt som är migrationsöverdomstol lämna över andra mål än migrationsmål till övriga kammarrätter som handlägger sådana mål. Bestämmelserna gäller till och med utgången av 2019. Därefter begränsas de utökade möjligheterna att överlämna mål till migrationsmål i de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar.

Domstolsverket har i en skrivelse till regeringen begärt att möjligheterna för domstolarna att lämna över andra mål än migrationsmål ska förlängas till utgången av december 2020 (Ju2018/05347/DOM). Inom Justitiedepartementet har det med anledning av denna begäran tagits fram en promemoria. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/05347/DOM).

Lagrådet

Förslaget innebär att ikraftträdandet av lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar senareläggs. Lagförslaget är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtats.

4 Möjligheterna att överlämna andra mål än migrationsmål bör förlängas

Regeringens förslag: Tidpunkten för ikraftträdande av lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar senareläggs till den 1 januari 2021.

Regeringens bedömning: Möjligheten för de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar att överlämna andra mål än migrationsmål till övriga förvaltningsrätter bör förlängas till och med december 2020. Även möjligheten för den kammarrätt som är migrationsöverdomstol att överlämna mål till övriga kammarrätter bör förlängas till denna tidpunkt.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget och instämmer i

bedömningen. *Sveriges Domareförbund* avstyrker och hänvisar till att förslaget inte står i överensstämmelse med principen om att forumregler ska vara stabila och förutsebara. *Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Uppsala* och *Försäkringskassan* anser att regeringen bör överväga att permanenta möjligheterna att lämna över andra mål än migrationsmål. Förvaltningsrätten i Linköping och Förvaltningsrätten i Uppsala anser vidare att förslaget skulle få ett ännu större genomslag om samtliga förvaltningsrätter skulle ges möjlighet att överlämna mål sinsemellan. *Migrationsverket* framhåller att det är nödvändigt att möjligheterna att lämna över mål också utnyttjas av domstolarna. Enligt *Sveriges advokatsamfund* bör det tydliggöras att ett offentligt biträde ska ha rätt till full ersättning för resekostnader och tidsspillan i de fall ombudet har sin verksamhet på annan ort.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den 1 januari 2017 utökades möjligheterna för migrationsdomstolarna att lämna över mål i syfte att förbättra domstolarnas förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå även när antalet mål ökar kraftigt (se prop. 2016/17:27). För att hantera den stora målökningen på migrationsområdet infördes en ordning som innebär att en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får lämna över migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter som handlägger sådana mål. Vidare får den kammarrätt som är migrationsöverdomstol lämna över andra mål än migrationsmål till övriga kammarrätter som handlägger sådana mål. Målen får endast lämnas över om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part (8 a § tredje stycket och 14 § femte stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Bestämmelserna gäller till och med utgången av 2019. Därefter begränsas de utökade möjligheterna att överlämna mål till migrationsmål i de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar.

Migrationsdomstolarna står fortfarande inför avsevärda utmaningar till följd av det stora antalet asylsökande som har kommit till Sverige under senare år. Den mycket kraftiga målökningen, som inleddes under 2016 och som sedan tilltog 2017, fortsatte på samma nivå även 2018. En viss avmattning syntes dock i slutet av 2018. Av Domstolsverkets skrivelse framgår att antalet balanserade mål i dagsläget är mycket högt och att omloppstiderna vid migrationsdomstolarna är långa. Vid Migrationsöverdomstolen ser situationen bättre ut med ett balansläge och omloppstider som är under kontroll. Balanserna vid Migrationsöverdomstolen skulle dock kunna öka till följd av att migrationsdomstolarna avgör sina balanser. Prognoserna för de kommande åren talar enligt Domstolsverket för en fortsatt hög men successivt minskande tillströmning av migrationsmål till domstolarna.

Migrationsdomstolarna har vidtagit en rad åtgärder för att kunna hantera den ökade måltillströmningen, bl.a. en kraftig utökning av bemanningen i samtliga personalkategorier, förstärkning av personalresurser genom inlåning av personal från andra domstolar och från förstärkningsstyrkan, justeringar i organisationen och förbättrade arbetsformer. Under 2018 ökade antalet avgjorda migrationsmål kraftigt till de högsta nivåerna sedan migrationsdomstolarna bildades (se Årsredovisningen för Sveriges Domstolar 2018 s. 46–51). För att möta måltillströmningen har migrations-

domstolarna också utnyttjat möjligheten att överlämna mål. Av Domstolsverkets skrivelse framgår att ca 400 migrationsmål och drygt 1 000 övriga mål lämnades över under 2017. Under 2018 har 800 migrationsmål och 750 övriga mål överlämnats. Migrationsöverdomstolen har än så länge inte haft något behov av att överlämna mål.

I promemorian föreslås att de tillfälliga möjligheterna för migrationsdomstolarna att lämna över även andra mål än migrationsmål ska förlängas. En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Så som *Sveriges Domareförbund* påpekar är det en grundläggande princip att forumbestämmelser ska vara stabila över tid och förutsebara för parterna och domstolarna. De utökade möjligheterna för migrationsdomstolarna att överlämna mål är dock föranledda av särskilda omständigheter. Som regeringen tidigare uttalat är det viktigt att migrationsdomstolarna ges verkningfulla instrument för att så långt möjligt kunna hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå (se prop. 2016/17:27 s. 18). Mot bakgrund av den fortsatt höga måltillströmningen, antalet balanserade mål och de långa omloppstiderna i de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar bedömer regeringen att omständigheterna alltför ofta är sådana att det är motiverat att överlämnandemöjligheten kvarstår ytterligare en tid. Den utökade men tillfälliga möjligheten för de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar att överlämna även andra mål än migrationsmål bör därför förlängas. Eftersom förvaltningsrätterna har byggt upp balanser av migrationsmål kan antalet inkomna mål till Migrationsöverdomstolen vid Kammarrätten i Stockholm förväntas vara fortsatt högt. En förlängning bör därför även innefatta den kammarrättens möjligheter att lämna över mål.

Domstolsverket har föreslagit att domstolarnas möjligheter att lämna över andra mål än migrationsmål ska förlängas med ett år, dvs. till och med utgången av december 2020. Ett motsvarande förslag lämnas i promemorian. Regeringen anser att den föreslagna förlängningen om ett år är väl avvägd. Det finns inte förutsättningar för att i detta ärende, så som bl.a. *Förvaltningsrätten i Linköping* och *Förvaltningsrätten i Uppsala* efterfrågar, överväga en permanent ordning eller en ordning som möjliggör för samtliga förvaltningsrätter att överlämna mål sinsemellan.

Författningstekniskt bör förlängningen genomföras på så sätt att tidpunkten för ikraftträdandet av lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar senareläggs till den 1 januari 2021.

När det gäller behovet av det förtydligande som *Sveriges advokatsamfund* efterlyser i fråga om det offentliga biträdets rätt till ersättning kunde det, som regeringen tidigare konstaterat, redan före införandet av möjligheterna att överlämna mål uppstå situationer där avståndet mellan den enskilde och biträdet ökar under processen på grund av omständigheter som de inte förfogar över (se prop. 2016/17:27 s. 15). Såsom regeringen då uttalade bör biträdets ersättningsanspråk i ett överlämnat mål bedömas på samma sätt som i de redan då förekommande situationerna.

Regeringens bedömning: Förslaget ger de domstolar som är migrationsdomstolar förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå. Detta är till fördel för enskilda och minskar kostnaderna för det allmänna. Förslaget bidrar till ett mer resurseffektivt utnyttjande av de allmänna förvaltningsdomstolarnas samlade kapacitet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser instämmer i bedömningen. *Kammarrätten i Göteborg* efterfrågar en analys av hur omfördelningen av andra mål än migrationsmål påverkar måltillströmningen i överrätterna och resursfördelningen dem emellan.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget att förlänga de utökade möjligheterna att överlämna andra mål än migrationsmål syftar till att korta handläggningstiderna och minska omloppstiderna hos migrationsdomstolarna. En förlängning möjliggör för domstolarna att även fortsättningsvis lämna över mål till den domstol som har bäst förutsättningar att avgöra målen inom rimlig tid. Förslaget bedöms vara till fördel för enskilda och innebära minskade kostnader för det allmänna. Förslaget möjliggör att den samlade kapaciteten hos landets allmänna förvaltningsdomstolar bättre kan tas tillvara under en period med höga balanser och ett fortsatt högt inflöde av mål.

Så som *Kammarrätten i Göteborg* anför kan förslagen komma att påverka måltillströmningen till enskilda överrätter om målen överlämnas till en förvaltningsrätt i en annan domkrets. De närmare konsekvenserna går dock inte att överblicka i nuläget eftersom det på förhand inte kan förutses i vilken utsträckning och till vilka domstolar mål kan komma att överlämnas. Om det vid överlämnande av ett större antal mål blir aktuellt att omfördela resurser mellan domstolarna är det Domstolsverkets uppgift.

Sammanfattning av promemorian Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål

Prop. 2019/20:19

Bilaga 1

Möjligheten för de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar att överlämna migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter utökades den 1 januari 2017. Även den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol får lämna över andra mål än migrationsmål. Möjligheterna att lämna över andra mål än migrationsmål är tillfälliga och gäller till och med utgången av december 2019. I promemorian föreslås att dessa möjligheter ska förlängas till och med utgången av december 2020. Förslaget syftar till att ge domstolarna förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå genom att den samlade kapaciteten hos de allmänna förvaltningsdomstolarna utnyttjas.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltnings- domstolar

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2016:1139) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Efter remiss har yttranden över promemorian Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål lämnats av Attunda tingsrätt, Domstolsverket, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Växjö, Göta hovrätt, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Migrationsverket, Norrköpings tingsrätt, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Sveriges advokatsamfund och Sveriges Domareförbund.

Barnombudsmannen har avstått från att yttra sig.

Flyktinggruppernas Riksråd och JUSEK har inte hörts av.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Dahlgren, Nilsson, Ernkranz, Nordmark

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål