

Lagrådsremiss

Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 september 2016

Anders Ygeman

Jenny Kvarnholt
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att migrationsdomstolarna får utökade möjligheter att överlämna mål. Förslagen syftar till att förbättra migrationsdomstolarnas förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå i migrationsmål och övriga mål, även när antalet mål ökar kraftigt.

För att hantera den stora målökning på migrationsområdet som förväntas under de närmaste åren föreslås en tillfällig lösning under tre år. Den innebär att en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol ska få lämna över migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter och att den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol ska få lämna över andra mål än migrationsmål till övriga kammarrätter som handlägger sådana mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Dessa tillfälliga bestämmelser föreslås gälla från och med den 1 januari 2017 till och med utgången av december 2019.

De utökade möjligheterna att överlämna mål begränsas därefter till att enbart gälla migrationsmål som under motsvarande förutsättningar ska få lämnas över mellan de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar. Dessa lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Överlämnande av mål	8
4.1	Gällande bestämmelser om överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar	8
4.2	Utökade möjligheter att överlämna migrationsmål	9
4.3	Utökade möjligheter att överlämna även andra mål än migrationsmål	14
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	19
6	Ekonomiska och andra konsekvenser	19
7	Författningskommentar	21
7.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	21
7.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	23
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76)	25
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	26
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	27
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål	28
Bilaga 5	Promemorians lagförslag	29
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	31

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,

2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 8 a och 14 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §²

Förekommer det vid mer än en kammarrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av kammarrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter meddelas av regeringen.

Den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

14 §³

Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.

Ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 1998:373.

³ Senaste lydelse 2009:773.

i lag eller förordning.

Förekommer det vid mer än en förvaltningsrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

En förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan domstol som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 8 a och 14 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 2.1

Föreslagen lydelse

8 a §²

Förekommer det vid mer än en kammarrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av kammarrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

14 §³

Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.

Ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

Förekommer det vid mer än en förvaltningsrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål.

En förvaltningsrätt som är En migrationsdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 2016:000. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

³ Senaste lydelse 2016:000.

kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *domstol* som handlägger sådana mål. för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *migrationsdomstol* som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram förslag för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen (Dir 2013:49). Utredningen, som antog namnet Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen, skulle bl.a. överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar.

Uppdraget redovisades i november 2014 i betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76). En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1* och betänkandets författningsförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2014/07269/DOM).

Utredningen föreslår att en migrationsdomstol ska få lämna över mål enligt utlänningslagen till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper, om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det och det kan ske utan olägenhet för någon part.

I promemorian Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål föreslås dels att migrationsdomstolarna under en period om tre år ska få lämna över även andra typer av mål, dels en justering av utredningens lagförslag. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Lagförslagen finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2016/03251/DOM).

4 Överlämnande av mål

4.1 Gällande bestämmelser om överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Vilken domstol som är behörig att pröva ett mål styrs av forumbestämmelser. Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt (14 § första stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD). Enligt den allmänna forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs något annat i lag eller förordning (14 § andra stycket). I förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. finns särskilda forumbestämmelser som pekar ut en specifik förvaltningsrätt som behörig domstol för t.ex. mål om trängselskatt, punktskatt och visering. Särskilda forumbestämmelser kan också finnas i den materiella lagstiftningen.

Vilken domstol som är behörig att ta upp ett överklagande till prövning bestäms då vanligen av klagandens hemvist. Sådana forumregler har införts för flera av förvaltningsrätternas största målkategorier, såsom skatte- och socialförsäkringsmål.

Den domstol som enligt förumbestämmelserna är behörig att pröva ett mål har begränsade möjligheter att lämna över målet till en annan, obehörig domstol. Det kan göras om det vid mer än en förvaltningsrätt finns flera mål som har nära samband med varandra. Målen får då handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Vidare får en förvaltningsrätt, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål (14 § tredje och fjärde styckena LAFD). Motsvarande gäller för kammarrätter (8 a §).

I förarbetena har det uttalats att den generella möjligheten att överlämna mål mellan domstolarna om det finns särskilda skäl för det bör förses med begränsningar med hänsyn till den sakliga kompetensen hos domstolarna. Det bör inte vara möjligt att överlämna ett mål till en domstol som normalt inte handlägger mål av den aktuella typen. Likaså har det framhållits att regeln är avsedd för enskilda fall. Det kan inte komma i fråga att tillämpa regeln systematiskt i ett antal typsituationer, eventuellt för att korrigera det resultat som forumreglerna ger i allmänhet. Inte heller borde regeln utnyttjas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar (prop. 1997/98:101 s. 102).

Innan ett mål lämnas över till en annan domstol ska domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar i frågan om målet ska överlämnas faller frågan. Om någon enighet inte kan nås om vilken domstol som ska handlägga mål som har nära samband med varandra, ska de handläggas vid den domstol där talan först inleddes. Parterna ska underrättas om att ett mål överlämnas till en annan domstol (8 och 9 §§ förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.).

Bestämmelserna ovan om överlämnande av mål gäller även för migrationsdomstolarna (16 kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]).

4.2 Utökade möjligheter att överlämna migrationsmål

Regeringens förslag: Möjligheterna att överlämna migrationsmål utökas. I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar införs bestämmelser om att en migrationsdomstol får lämna över ett eller flera mål till en annan migrationsdomstol som handlägger sådana mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att en migrationsdomstol får lämna över mål enligt utlänningslagen till en annan migrationsdomstol som handlägger mot-

svarande måltyper, om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det och det kan ske utan olägenhet för någon part.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot utredningens förslag. Bland dessa finns *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Migrationsverket* och *JUSEK*. *Förvaltningsrätten i Härnösand* är den enda remissinstans som invänder mot förslaget. Förvaltningsrätten anser att en möjlighet att överlämna mål i syfte att jämna ut arbetsbelastningen inte ska införas med hänsyn till de skäl som anges i betänkandet mot ett överlämnande. *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Domstolsverket* anser att det bör övervägas om bestämmelsen ska utvidgas till andra måltyper.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att bestämmelserna införs i utlänningslagen och att mål får lämnas över, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider, men även om det finns andra skäl.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot promemorians förslag. Bland dessa finns *JO*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket* och *JUSEK*. Ett antal remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Härnösand*, anser att regleringen bör införas i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Förvaltningsrätten i Falun* och *Stockholms universitet* framför även synpunkter på förslaget närmare utformning. *Kammarrätten i Göteborg* anser att viseringsmålen är av sådan art att de med fördel skulle kunna fördelas på fler förvaltningsrätter och att en särlösning bör övervägas för dessa mål. Enligt *Barnombudsmannen* och *Sveriges advokatsamfund* bör det tydliggöras att ett ombud ska ha rätt till full ersättning för resekostnader och tidsåtgång i de fall ombudet har sin verksamhet på annan ort.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av utökade möjligheter att överlämna migrationsmål

Forumbestämmelser syftar till att ge parterna, både enskilda och allmänna, en möjlighet att förutse i vilken domstol ett överklagat mål kommer att handläggas och prövas. Sådana bestämmelser ger även domstolarna goda förutsättningar att kunna dimensionera och planera sin verksamhet. Det är också ofta en fördel att ha forumbestämmelser som medför att den domstol som handlägger målet finns i närheten av den enskilde, den s.k. närhetsprincipen (prop. 2012/13:45 s. 86). Detta gäller särskilt i mål där muntlig förhandling aktualiseras. Att öppna upp för att i större utsträckning kunna frånga bestämmelser om behörig domstol är således inte oproblemiskt.

Det har i olika sammanhang påtalats av domstolar och berörda myndigheter att möjligheterna att överlämna mål från en behörig

migrationsdomstol ändå bör utökas. Domstolsverkets s.k. Migrationsdomstolsprojekt föreslog i en skrivelse, med anledning av införandet av den nya instans- och processordningen för utlännings- och medborgarskapsärenden, att det skulle införas en särskild möjlighet för migrationsdomstolarna att överlämna mål mellan sig i syfte att jämna ut arbetsbördan mellan domstolarna när det gäller mål enligt utlänningslagen (Ju2006/00591/DOM). Utvärderingsutredningen framhöll i betänkandet Den nya migrationsprocessen att det förslag som förts fram av Domstolsverkets Migrationsdomstolsprojekt borde genomföras (SOU 2009:56 s. 443). Vidare framförde Domstolsverket i en skrivelse till regeringen med förslag till en fjärde migrationsdomstol uppfattningen att förutsättningarna för flexibla forumregler i migrationsmål borde utredas närmare. Som skäl anförde Domstolsverket att migrationsdomstolarnas måltillströmning är beroende av bl.a. hur Migrationsverket väljer att organisera sin verksamhet och att svårigheterna att få en jämn målfördelning mellan migrationsdomstolarna kommer att bestå även om en fjärde migrationsdomstol inrättas (Ju2011/08595/DOM).

Det har allt sedan inrättandet av migrationsdomstolarna visat sig vara svårt att få till en jämn och förutsebar måltillströmning, både över tid och mellan domstolarna. Införandet av den fjärde migrationsdomstolen i Luleå har inte förändrat situationen. Det finns flera anledningar till detta. Framst beror det på att det finns en stor fluktuation i migrationsströmmarna till Sverige och förhållandena kan ändras snabbt. Vidare styrs vilken domstol som är behörig i migrationsmål i huvudsak av den allmänna forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, dvs. ett beslut ska överklagas till den domstol inom vars domkrets ärendet först prövats. Beroende på hur Migrationsverket organiserar sin ärendehantering och hur grupper av asylsökande koncentreras till en viss del av landet, kan antalet mål till de olika domstolarna variera, som en följd av forumbestämmelsen.

Migrationsmålen utmärker sig även på så sätt att den enskilde ofta saknar en mer varaktig anknytning till en viss ort. Det förekommer även att den enskilde befinner sig utomlands. Närhetsprincipen har därför generellt sett mindre betydelse än i andra typer av mål.

Vidare finns det i många migrationsmål ett särskilt starkt behov av att få ett snabbt avgörande. Detta gäller inte minst för den stora andel ensamkommande barn som har kommit till Sverige under framför allt 2015. I förarbetena till den nuvarande instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden har det beträffande asylfrågor uttalats att långa väntetider framför allt innebär psykiskt lidande för den enskilde, men även stora kostnader för samhället (prop. 2004/05:170 s. 106).

Därtill kommer att migrationsmålen är många till antalet. År 2015 inkom knappt 26 000 migrationsmål, varav ca 7 500 asylmål, till landets fyra migrationsdomstolar. Även om antalet inkommande mål har minskat jämfört med tidigare år utgör migrationsmålen redan i dag så mycket som en femtedel av det totala antalet inkomna mål till samtliga förvaltningsrätter. Antalet migrationsmål förutses dessutom öka markant de kommande åren med anledning av den kraftiga ökningen av antalet asylsökande som kom till Sverige under 2015.

En stor måltillströmning i kombination med en ojämn målfördelning kan leda till tillfälligt höga balanser och därmed långa handläggningstider hos en domstol, samtidigt som det kan finnas outnyttjad kapacitet hos en annan domstol. I dag förekommer det att domstolarna hjälper varandra genom att tillfälligt förordna domare att döma i en annan domstols namn. En sådan ordning kan, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* pekar på, medföra praktiska problem i de fall nämndemän från den behöriga domstolen ska delta i avgörandet. Ett annat sätt att korta handläggningstiderna vid en domstol kan vara att använda sig av förstärkningsdomare i den s.k. förstärkningsstyrkan. Denna inrättades av Domstolsverket 2012 med syftet att kunna erbjuda domarkapacitet för att täcka tillfälliga behov av förstärkning. Migrationsdomstolarna bedöms dock ha behov av ytterligare verktyg för att på ett resurseffektivt sätt kunna möta fluktuationer i målutvecklingen framöver.

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med samtliga remissinstanser, att möjligheten att överlämna mål mellan migrationsdomstolarna bör utökas.

Bestämmelsernas placering och innehåll

Det är inte självklart i vilken författning bestämmelserna om överlämnande av migrationsmål bör placeras. Utredningen föreslår att det i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar införs en möjlighet för en migrationsdomstol att överlämna mål enligt utlänningslagen till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper. I promemorian görs bedömningen att den lagreglering som behövs inte riktar sig till förvaltningsrätterna generellt, utan enbart till de förvaltningsrätter som också är migrationsdomstolar. Enligt promemorian bör reglerna därför inordnas bland övriga särskilda bestämmelser om migrationsdomstolarna och förfarandet i dessa som finns i utlänningslagen. Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Göteborg*, att bestämmelserna bör införas i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. På så sätt kan samtliga regler om överlämnande av mål i allmän förvaltningsdomstol samlas på ett och samma ställe och bli lättare att överblicka.

Utredningen föreslår att det är mål enligt utlänningslagen som ska kunna överlämnas. Migrationsdomstolarna handlägger dock även andra mål, t.ex. mål enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Enligt regeringens uppfattning bör de mer generösa bestämmelserna om överlämnande omfatta alla de mål som domstolen handlägger i egenskap av migrationsdomstol. Enhetliga regler gäller då för alla migrationsmål och de nya reglerna kan ges större genomslag.

Till skillnad från övriga bestämmelser om överlämnande av mål i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör de särskilda bestämmelserna om överlämnande av mål mellan migrationsdomstolar möjliggöra en flytt, inte bara av enstaka mål, utan även av större målmängder när så behövs för att åstadkomma ett snabbt avgörande.

Överlämnande bör få göras om det kan antas att målet eller målen inte kan avgöras av den behöriga migrationsdomstolen inom rimlig tid, och en annan migrationsdomstol har möjlighet att snabbare avgöra målet eller

målen i fråga. Utredningen föreslår att detta kommer till uttryck på så sätt att ett överlämnande får göras om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det. Regeringen ser dock behov av att tydligare knyta regleringen till dels partsperspektivet, dels samhällsintresset av att hålla nere de totala handläggningstiderna i asylsystemet och när det gäller andra mål som handläggs av migrationsdomstolarna. Den enskilde har ett behov av att få ett snabbt avgörande. Från ett samhällsperspektiv är detta också viktigt för systemet som sådant och dess trovärdighet. *Förvaltningsrätten i Stockholm* menar att den enskildes intresse bör få större genomslag i regleringen, i syfte att minska risken att bestämmelserna tillämpas utifrån ett alltför domstolsinternt perspektiv. Bestämmelserna om överlämnande riktar sig dock primärt till domstolarna och ska kunna möjliggöra även en flytt av större målmängder. Enskildas behov av ett snabbt avgörande ska inte behöva viktas mot varandra och dessa individuella behov kan inte heller få vara ensamt styrande för de överväganden som görs. Regeringen anser därför, i likhet med promemorian, att ett överlämnande ska få göras om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider.

I promemorian föreslås att ett överlämnande inte bara ska få göras, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider, utan även om det finns andra skäl. De situationer som avses med andra skäl är t.ex. i mål där en muntlig förhandling ska hållas och den enskilde befinner sig på en ort som ligger närmare en annan migrationsdomstol, eller när mål har nära samband med varandra. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* pekar på bör dessa situationer anses utgöra skäl för överlämnande redan enligt gällande bestämmelser. Hänvisningen till andra skäl bör därför kunna utgå, särskilt med hänsyn till att samtliga bestämmelser om överlämnande enligt regeringens förslag samlas i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Utredningen föreslår att ett överlämnande endast ska få göras om det kan ske utan olägenhet för någon part. Ett överlämnande enligt lagen om allmänna förvaltningsdomstolar förutsätter att det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. Regeringen anser, i likhet med promemorian, att den nya bestämmelsen i detta avseende bör ha samma rekvisit som övriga bestämmelser om överlämnande i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Det är migrationsdomstolens uppgift att bedöma vad som är en avsevärd olägenhet för någon av parterna, i regel utan att parternas inställning behöver inhämtas. Om en muntlig förhandling ska hållas i målet talar det typiskt sett mot ett överlämnande. En muntlig förhandling som sådan kan dock utgöra särskilda skäl för ett överlämnande enligt gällande bestämmelser i mål där muntlig förhandling ska hållas och den enskilde befinner sig på en ort som ligger närmare en annan migrationsdomstol.

Utredningen föreslår att ett överlämnande ska kunna göras till en domstol som handlägger motsvarande måltyper. I befintliga regler om överlämnande i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar talas det om överlämnade av mål till en annan domstol som handlägger sådana mål. *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Förvaltningsrätten i Falun* och *Stockholms universitet* efterfrågar förtydliganden avseende innebörden av ”sådana mål”. Regeringen anser dock, i likhet med promemorian, att begränsningen av möjligheterna till överlämnande med hänsyn till den

mottagande domstolens sakliga kompetens ska regleras på samma sätt som i gällande bestämmelser. Säkerhetsärenden och mål om visering är exempel på migrationsmål som inte kan lämnas över till en annan domstol (se 7 e och 7 f §§ förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet) och någon förändring av denna ordning, såsom *Kammarrätten i Göteborg* efterfrågar, är inte aktuell.

För målets handläggning kan det vara en fördel om ett överlämnande görs i ett tidigt skede efter att målet kommit in till domstolen. Då kan den migrationsdomstol som kommer att avgöra målet utföra sådana handläggningsåtgärder som behövs. Frågan om överlämnande kan dock komma att aktualiseras först när målet är klart för avgörande. Det är naturligt att migrationsdomstolarna beaktar eventuella komplikationer vad gäller målets handläggning när de bedömer om det finns skäl att överlämna målet.

Barnombudsmannen poängterar att det för ett barn kan vara av stor vikt att få ha samma ombud genom hela processen och anser, i likhet med *Sveriges advokatsamfund*, att det bör tydliggöras att ett ombud ska ha rätt till full ersättning för resekostnader och tidsåtgång i de fall ombudet har sin verksamhet på annan ort. Det kan dock redan i dag uppstå situationer där avståndet mellan den enskilde och ombudet ökar under processen på grund av omständigheter som de inte förfogar över. Så kan vara fallet t.ex. då den enskilde anvisas ett boende på en annan ort eller då målet lämnas över med stöd av befintliga bestämmelser. Ombudets ersättningsanspråk för tidsspillan och utlägg i de fall som nu kan bli aktuella bör bedömas på samma sätt som i angivna situationer.

Såsom framhållits av flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Linköping*, kan det finnas fler måltyper där det precis som i migrationsmål är stor variation i måltillströmningen och där närheten till domstolen generellt inte är av någon större betydelse för den enskilde. Även Riksrevisionen har i en rapport understrukit behovet av större flexibilitet, så att det blir möjligt för förvaltningsrätterna att överlämna mål till varandra (Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda, RiR 2014:6). Utredningen presenterar inte något sådant förslag. I avsnitt 4.3 görs ytterligare överväganden i denna del.

4.3 Utökade möjligheter att överlämna även andra mål än migrationsmål

Regeringens förslag: Möjligheterna för de domstolar som är migrationsdomstolar att överlämna även andra mål än migrationsmål utökas under en begränsad tid om tre år. En förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får lämna över ett eller flera mål till en annan domstol som handlägger sådana mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol får under motsvarande förutsättningar överlämna mål till andra kammarrätter.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås det att bestämmelserna införs i utlänningslagen och att överlämnande får göras, utöver om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider, även om det finns andra skäl.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. Bland dessa finns *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Domstolsverket*, *Försäkringskassan*, *Tullverket*, *Skatteverket* och *JUSEK*.

JO, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Falun* och *Sveriges Domareförbund* avstyrker förslaget med hänvisning bl.a. till att det inte står i överensstämmelse med principen att forumregler ska vara stabila och förutsebara och att de skäl som anförs för förslaget inte är tillräckligt tunga. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det är viktigt att migrationsdomstolarna får tillräckliga förutsättningar att behålla kompetensen vad gäller övriga måltyper vid de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar. *Norrköpings tingsrätt* anser att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckliga och föreslår att migrationsmålen under en begränsad period, vid sidan av migrationsdomstolarna och samtliga förvaltningsrätter, ska handläggas av landets tingsrätter. *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att reformen inte bör tidsbegränsas utan göras permanent. Flera remissinstanser, bland andra *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Jönköping* och *Förvaltningsrätten i Växjö*, anser att den tillfälliga regleringen bör placeras i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Förvaltningsrätten i Falun* och *Stockholms universitet* framför samma synpunkter på förslagets närmare utformning som på förslaget att utöka möjligheterna att överlämna enbart migrationsmål. *Förvaltningsrätten i Uppsala* och *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att ytterligare reglering bör övervägas i fråga om tidpunkten för överlämnande av mål. *Kammarrätten i Jönköping* anför att ett överlämnande av endast ett enstaka mål som inte är ett migrationsmål från en migrationsdomstol till en annan domstol inte rimligen kan ha någon effekt på den aktuella migrationsdomstolens handläggningstider. *Kammarrätten* anser att det liksom i dag borde finnas särskilda skäl för ett sådant överlämnande.

Skälen för regeringens förslag

Ytterligare möjligheter att överlämna mål behövs under en begränsad tid

Migrationsdomstolarna står inför avsevärda utmaningar framöver till följd av det stora antalet asylsökande som har kommit till Sverige under senare tid. Under 2015 inkom knappt 163 000 ansökningar om asyl till Migrationsverket, vilket var en fördubbling av antalet asylärenden jämfört med 2014. Antalet asylmål förväntas 2016 uppgå till knappt 19 000 mål. Under 2017 antas ca 25 000 asylmål komma in till migrationsdomstolarna, vilket innebär en tredubbling av antalet mål

jämfört med 2015. Påföljande år förväntas en minskning, men fortsatt en måltillströmning på historiskt sett höga nivåer.

Den 20 juli 2016 trädde förändringar i regelverket för uppehållstillstånd i kraft som kan komma att påverka måltillströmningen till migrationsdomstolarna (prop. 2015/16:174, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303). En tidsbegränsad lag har införts med bestämmelser om bl.a. tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar, om begränsade möjligheter till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd och om skärpt försörjningskrav. Förändringarna kan förväntas medföra en viss ytterligare ökning av antalet migrationsmål.

Prognoserna talar för att samtliga migrationsdomstolar kommer att ha en hög tillströmning av migrationsmål under de närmaste åren. Det finns därmed en risk för att utrymmet för en enskild migrationsdomstol att ta emot migrationsmål från en annan domstol är begränsat. Sannolikt utgör därför den utökade möjligheten att överlämna mål mellan migrationsdomstolar som föreslås i avsnitt 4.2 inte en tillräcklig åtgärd för att hålla handläggningstiderna i migrationsmål på en fortsatt rimlig nivå vid den kraftiga måltillströmning som nu förväntas.

I en situation med ett mycket stort antal inkommande migrationsmål till samtliga migrationsdomstolar bedöms det dessutom finnas en risk för att handläggningstiderna för övriga mål vid dessa domstolar kan bli längre än vad som annars skulle ha varit fallet. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att ytterligare åtgärder bör övervägas för att säkerställa att både migrationsmål och övriga mål vid de domstolar som är migrationsdomstolar kan handläggas och prövas inom rimlig tid.

En åtgärd som kan övervägas för att säkerställa detta är att migrationsdomstolarna ges möjlighet att överlämna migrationsmål till andra domstolar som inte är migrationsdomstolar. *Norrköpings tingsrätt* föreslår att migrationsmålen fördelas till alla landets förvaltningsrätter, och under en begränsad period, även till landets tingsrätter. En grundläggande utgångspunkt är dock att migrationsmålen, i likhet med övriga mål, ska handläggas på ett rättssäkert sätt med bibehållen kvalitet i dömandet. Även med beaktande av att utbildningsinsatser kan vidtas anser regeringen att det, liksom i dag, inte bör vara möjligt att överlämna migrationsmål till en domstol som inte handlägger sådana mål. Den omständigheten att belastningen på migrationsdomstolarna förutses bli särskilt stor under de närmaste åren förändrar inte regeringens bedömning i denna principiellt viktiga fråga.

Ett annat och mindre ingripande alternativ är att de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar får lämna över även andra mål än migrationsmål i större utsträckning än vad som är möjligt enligt befintliga regler i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (14 § tredje och fjärde stycket). Flera av de stora måltyperna, t.ex. socialförsäkringsmål och mål enligt socialtjänstlagen, handläggs vid samtliga förvaltningsrätter, vilket gör att en sådan ordning kan få stort genomslag. Resurserna vid samtliga förvaltningsrätter kan då bättre tas till vara. Även inströmningen av mål till Migrationsöverdomstolen vid Kammarrätten i Stockholm bedöms öka kraftigt framöver. Behovet av åtgärder för att kunna hålla rimliga handläggningstider i samtliga mål vid

Kammarrätten i Stockholm bedöms vara detsamma som för migrationsdomstolarna i första instans. De allra flesta remissinstanserna, bland andra *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Domstolsverket* och *Skatteverket*, ställer sig bakom denna åtgärd för att förbättra möjligheterna för ett mer effektivt utnyttjande av den samlade kapaciteten hos berörda domstolar i syfte att kunna hålla rimliga handläggningstider i migrationsmål och övriga mål. *JO*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Falun* och *Sveriges Domareförbund* avstyrker förslaget med hänvisning bl.a. till att det inte står i överensstämmelse med principen att forumregler ska vara stabila och förutsebara och att de skäl som anförs för förslaget inte är tillräckligt tunga. *JO* och *Förvaltningsrätten i Falun* bedömer att den omfördelning av migrationsmål som möjliggörs genom den permanenta regleringen som föreslås i avsnitt 4.2 är tillräcklig. För Migrationsöverdomstolens del anser *JO* att andra åtgärder bör övervägas än att tillfälligt ändra forumreglerna. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Sveriges Domareförbund* anser också att andra åtgärder i första hand bör övervägas, exempelvis att anlita domare från Domstolsverkets förstärkningsstyrka eller att förordna domare från en annan domstol att döma i migrationsdomstolarna. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det är viktigt att migrationsdomstolarna får tillräckliga förutsättningar att behålla kompetensen vad gäller övriga måltyper på de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar.

Som framgår av avsnitt 4.2 är det en grundläggande princip att forumbestämmelser ska vara stabila över tid och förutsebara för parterna och för domstolarna. Syftet med utökade möjligheter att överlämna även andra mål än migrationsmål är dock att kunna möta den kraftigt ökade måltillströmningen som de närmaste åren förväntas till migrationsdomstolarna. Förslaget är alltså föranlett av särskilda omständigheter. I vilken utsträckning bestämmelserna kommer att utnyttjas är svårbedömt men regeringen anser, trots de principiella invändningar som framförts, att det är viktigt att ge migrationsdomstolarna verkningsfulla instrument för att så långt möjligt kunna hålla rimliga handläggningstider i samtliga mål i allmän förvaltningsdomstol. Det bedöms inte vara tillräckligt, såsom anförs av bl.a. *Sveriges Domareförbund*, att förlita sig på befintliga möjligheter till tillfällig förstärkning av domstolarna. Detta gäller även med beaktande av förslaget i avsnitt 4.2. I ett enskilt fall är det upp till den överlämnande migrationsdomstolen att bestämma i vilken omfattning det är lämpligt att överlämna mål, både migrationsmål och övriga mål. Det föreslås inga skyldigheter i detta avseende. Regeringen anser, vilket även anförs av *Kammarrätten i Stockholm*, att risken för att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ur ett rekryteringsperspektiv tappar i attraktivitet till följd av den tillfälliga regleringen, får betraktas som liten.

De särskilda omständigheter som föranleder förslaget bedöms vara begränsade i tid. Att införa en permanent ordning, vilket förordas av *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Linköping*, kräver ytterligare överväganden. De mer generösa reglerna om överlämnande av även andra mål än migrationsmål från de domstolar som är migrations-

domstolar bör därför endast gälla under den tid som en kraftigt ökad måltillströmning består. Bedömningen är att en tillfällig reglering som omfattar även andra mål än migrationsmål behövs under tre år.

Bestämmelsernas placering och innehåll

I promemorian föreslås att den tillfälliga regleringen, liksom de bestämmelser som endast omfattar migrationsmålen, ska placeras i utlänningslagen. Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Förvaltningsrätten i Växjö*, att även de tillfälliga bestämmelserna bör införas i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. På så sätt kan samtliga regler om överlämnande av mål i allmän förvaltningsdomstol samlas på ett och samma ställe och bli lättare att överblicka.

Kammarrätten i Jönköping anser att ett överlämnande av endast ett enstaka mål som inte är ett migrationsmål, från en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol till en annan domstol, inte rimligen kan ha någon effekt på den aktuella migrationsdomstolens handläggningstider. *Kammarrätten* anser att det liksom i dag borde finnas särskilda skäl för ett sådant överlämnande. Enligt regeringen kan det dock inte uteslutas att det i vissa situationer även finns behov av att lämna över enstaka mål, som t.ex. kan vara särskilt omfattande eller komplexa och resurskrävande. De tillfälliga bestämmelserna bör i detta avseende därför utformas på samma sätt som förslaget om överlämnande av enbart migrationsmål.

När det gäller tidpunkten för överlämnande kan det, som *Förvaltningsrätten i Uppsala* påpekar, förutses att detta i regel bör ske innan kommunikering eller andra handläggningsåtgärder har inletts. Regeringen anser dock inte att detta förhållande behöver regleras särskilt, utan att det liksom för övriga bestämmelser om överlämnande är naturligt att domstolarna beaktar eventuella komplikationer vad gäller målets handläggning när de bedömer om det finns skäl att överlämna målet. *Förvaltningsrätten i Linköping* förordar att det ska finnas en möjlighet att lämna tillbaka ett mål om ett yrkande om muntlig förhandling framställs efter överlämnandet. Även denna situation kan uppkomma redan i dag och bör inte regleras särskilt.

De tillfälliga bestämmelserna bör även i övrigt ha samma innehåll som bestämmelserna om överlämnande av migrationsmål som föreslås i avsnitt 4.2. Regeringen föreslår därför att en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol och den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol får lämna över ett eller flera mål till en annan domstol som handlägger sådana mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De tillfälliga bestämmelserna om överlämnande av migrationsmål och andra mål ska träda i kraft den 1 januari 2017. Bestämmelserna om överlämnande av enbart migrationsmål ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att de utökade möjligheterna att överlämna mål enligt utlänningslagen ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot utredningens förslag och bedömning. *Migrationsverket* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det är angeläget att ändringen träder i kraft enligt förslaget och att ändringen om möjligt behandlas separat för att förhindra ett senare ikraftträdande.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot promemorians förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Förslagen i denna lagrådsremiss, som syftar till att hålla handläggningstiderna i migrationsmål och övriga mål i de domstolar som är migrationsdomstolar på en rimlig nivå även vid en kraftigt ökad måltillströmning, bör enligt regeringens uppfattning träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna som tar sikte på överlämnande av både migrationsmål och andra mål bör därför träda i kraft den 1 januari 2017. Regeringen bedömer att denna tillfälliga reglering behövs under tre år för att de behov som förväntas uppstå ska kunna mötas. Bestämmelserna om överlämnande av enbart migrationsmål bör därför träda i kraft den 1 januari 2020.

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler blir tillämpliga genast efter ikraftträdandet. Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen ger de domstolar som är migrationsdomstolar förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå i migrationsmål och övriga mål, även vid en kraftigt ökad måltillströmning. Detta är till fördel för enskilda och minskar kostnaderna för det allmänna. Förslagen bidrar

till ett mer resurseffektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars samlade kapacitet.

Utredningens bedömning i fråga om konsekvenserna av förslaget om utökade möjligheter att överlämna migrationsmål överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttalar sig inte i denna fråga. *Domstolsverket* anser att förslaget kommer att leda till effektivitetsvinster men att det även kräver relativt omfattande kommunikations- och informationsinsatser gentemot parterna. *Migrationsverket* betonar att flexibla regler i migrationsmål skulle gynna såväl sökanden som samhället.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg* anser att överlämnandet av mål kommer att kräva vissa resurser, t.ex. samråd mellan överlämnande och mottagande domstol, beslut om att lämna över mål samt administration av överlämnandet och att det inte går att bortse från de kostnader som är förenade med detta arbete. *Förvaltningsrätten i Uppsala* anser att de förvaltningsrätter som tar emot mål från migrationsdomstolarna vid behov måste få ekonomisk kompensation. *Justitiekanslern* anser att frågan om vilka konsekvenser den föreslagna avvikelserna från forumbestämmelserna kan få bör beaktas i den fortsatta beredningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om utökade möjligheter att överlämna migrationsmål mellan migrationsdomstolar innebär förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på migrationsdomstolarna på en rimlig nivå även vid en kraftigt ökad måltillströmning. För enskilda parter bidrar det till ökad rättssäkerhet och minskad ovisshet om målets utgång. Ska en muntlig förhandling hållas i ett mål talar det typiskt sett mot ett överlämnande. Andelen migrationsmål som avgörs efter muntlig förhandling är dock begränsad. Under 2015 avgjordes sex procent av migrationsmålen efter muntlig förhandling. För asylmålen uppgick andelen mål med muntlig förhandling till 22 procent. Förslaget bedöms därmed kunna få avsett genomslag på de totala handläggningstiderna. Vid kortare handläggningstider av mål där den asylsökandes ansökan om uppehållstillstånd avslås kan avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställas snabbare. För det allmänna bedöms förslaget därför leda till minskade kostnader för mottagningssystemet av asylsökande.

Genom att öka möjligheterna för migrationsdomstolarna att lämna över mål mellan sig kan den samlade kapaciteten hos landets fyra migrationsdomstolar bättre tillvaratas. För de överlämnande och mottagande domstolarna kommer, i likhet med vad som anförs av *Kammarrätten i Göteborg*, administrationen av själva överlämnandet ta vissa resurser i anspråk. Som *Domstolsverket* pekar på bör förslaget dock kunna leda till färre antal visstidsanställningar, vilket i sin tur leder till minskad administration och mindre sårbarhet för enskilda domstolar. Även om det kommer att krävas vissa informationsinsatser och administration för hantering av överlämnande av mål, bedöms förslaget sammantaget leda till ett mer effektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars resurser.

För Migrationsverket innebär förslaget att migrationsmål i större utsträckning kan komma att avgöras av en domstol på längre avstånd från den del av verket där ärendet först prövats. Typiskt sett kommer mål där muntlig förhandling ingår i handläggningen inte att lämnas över enligt de nya reglerna. *Migrationsverket* bedömer att verkets organisation är utformad för att kunna möta de förändringar i arbetet för verket som ett överlämnande av mål mellan domstolar kan innebära. Förslaget bedöms därför inte leda till kostnader som inte kan finansieras inom Migrationsverkets befintliga anslag.

Förslaget att de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar och den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol under en begränsad tid ska ges utökade möjligheter att överlämna även andra mål än migrationsmål syftar också till att korta handläggningstiderna. Eftersom fler sorters mål omfattas av det tidsbegränsade förslaget kan fler enskilda och allmänna parter samt domstolar komma att beröras jämfört med förslaget som endast avser migrationsmål. Som *Justitiekanslern* påtalar kan inte alla konsekvenser av denna tidsbegränsade ordning överblickas i nuläget eftersom det inte på förhand kan förutses i vilken utsträckning domstolarna kommer att nyttja möjligheten att överlämna mål. De utökade möjligheterna att kunna överlämna mål bedöms dock, liksom förslaget som endast inbegriper migrationsmålen, vara till fördel för enskilda och innebära minskade kostnader för det allmänna. *Förvaltningsrätten i Uppsala* anser att de förvaltningsrätter som tar emot mål från migrationsdomstolarna vid behov måste få ekonomisk kompensation. Det förutses i första hand vara de domstolar som har kapacitet att ta emot och avgöra mål med befintlig bemanning som är mottagare av målen. Om det vid överlämnande av ett större antal mål blir aktuellt att omfördela resurser mellan domstolarna är detta inte något som påverkar befintliga anslag. Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att förslaget möjliggör att den samlade kapaciteten hos landets allmänna förvaltningsdomstolar bättre kan tas tillvara under en period då en särskilt kraftig måltillströmning är att vänta.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

8 a §

Förekommer det vid mer än en kammarrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av kammarrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd

olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

Paragrafen behandlar förutsättningarna för kammarrätterna att lämna över mål till varandra. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att möjligheten för den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol att lämna över mål till en annan kammarrätt utökas i förhållande till vad som gäller enligt första och andra stycket. Bestämmelsen möjliggör ett överlämnande av både ett enstaka mål och ett större antal mål vid ett och samma tillfälle.

För att ett överlämnande ska få ske krävs att det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider. Ett överlämnande kan bli aktuellt om det kan antas att målet eller målen inte kan avgöras inom rimlig tid och en annan kammarrätt har möjlighet att snabbare avgöra målet eller målen i fråga. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter dock inte att arbetsbelastningen har varit hög under viss tid eller att handläggningstiderna ligger på en konstaterat hög nivå. Det kan även finnas anledning att lämna över mål för att förebygga stora balanser och förlängda handläggningstider om ett stort antal inkommande mål är att vänta inom en snar framtid. De förlängda handläggningstiderna behöver inte heller vara direkt kopplade till en ökad tillströmning av mål utan kan vara föranledda av andra orsaker, t.ex. vakanser eller frånvaro på grund av sjukdom.

Mål kan bara lämnas över om det inte medför någon avsevärd olägenhet för någon part, dvs. varken för den enskilda eller allmänna parten. Bedömningen av den frågan görs av domstolen. Domstolen behöver i regel inte höra parternas inställning till ett överlämnande. En muntlig förhandling i målet talar typiskt sett mot ett överlämnande enligt detta stycke.

Den mottagande domstolen måste handlägga den typ av mål som är föremål för överlämnande. Sådana mål som endast prövas i Kammarrätten i Stockholm, t.ex. mål enligt revisorslagen (2001:883) och mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, kan därmed inte lämnas över. Kammarrätten i Stockholm kan inte heller i egenskap av Migrationsöverdomstol lämna över migrationsmål till en annan kammarrätt.

Fjärde stycket motsvarar hittillsvarande tredje stycket och ändras endast språkligt.

14 §

Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.

Ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

Förekommer det vid mer än en förvaltningsrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål.

En förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan domstol som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Paragrafen reglerar en förvaltningsrätts behörighet och anger förutsättningarna för förvaltningsrätterna att lämna över mål till varandra. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I paragrafens *femte stycke*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att möjligheten för en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol att lämna över mål till en annan domstol utökas i förhållande till vad som gäller enligt tredje och fjärde stycket. Bestämmelsen möjliggör överlämnande av såväl migrationsmål som andra mål, dvs. mål som domstolen handlägger i egenskap av förvaltningsrätt. Med migrationsmål avses samtliga mål som kan överklagas till en migrationsdomstol. Paragrafen ändras på motsvarande sätt som 8 a §, se vidare författningskommentaren till den paragrafen.

Sjätte stycket motsvarar hittillsvarande femte stycket och ändras endast språkligt.

7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

8 a §

Förekommer det vid mer än en kammarrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av kammarrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

Paragrafen behandlar förutsättningarna för kammarrätterna att lämna över mål till varandra. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringarna innebär att tredje stycket utgår och att möjligheten för den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol att lämna över mål till andra kammarrätter om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider tas bort.

Tredje stycket motsvarar fjärde stycket enligt lagförslag 2.1.

14 §

Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.

Ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

Förekommer det vid mer än en förvaltningsrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål.

En migrationsdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *migrationsdomstol* som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Paragrafen reglerar en förvaltningsrätts behörighet och anger förutsättningarna för förvaltningsrätterna att lämna över mål till varandra. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringarna i *femte stycket* innebär att möjligheten för de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar att lämna över mål till andra domstolar inskränks så att det endast blir möjligt att lämna över migrationsmål mellan migrationsdomstolar i första instans.

Sammanfattning av betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76)

Bilaga 1

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt för en migrationsdomstol att överlämna mål enligt utlänningslagen till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det och det kan ske utan olägenhet för någon part.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §⁷

Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.

Ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

Förekommer det vid mer än en förvaltningsrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål.

Utöver vad som följer av tredje och fjärde styckena får en migrationsdomstol lämna över mål enligt utlänningslagen (2005:716) till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det och det kan ske utan olägenhet för någon part.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

⁷ Senaste lydelse 2009:773.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76) lämnats av Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Högsta förvaltningsdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, 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, Justitiekanslern, Domstolsverket, Migrationsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Stockholms universitet (juridiska institutionen), Lunds universitet (juridiska institutionen), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, FAR, Regelrådet, JUSEK, LO-TCO Rättsskydd, Rättstolkarna, Näringslivets skattedelegation, Arbetslöshetskassornas samorganisation och Nämndemännens riksförbund.

Svensk Handel, Skattebetalarnas förening, Transportindustriförbundet Språkföretagen och Tolkservicerådet har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte hörts av.

Sammanfattning av promemorian Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål

I promemorian föreslås utökade möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål. Förslagen syftar till att förbättra migrationsdomstolarnas förutsättningar att hålla handläggningstiderna i migrationsmål och övriga mål på en rimlig nivå även vid en kraftigt ökad måltillströmning.

Det föreslås att en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol ska få lämna över ett eller flera mål till en annan migrationsdomstol som handlägger sådana mål om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider eller om det finns andra skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

För att hantera den stora målökning på migrationsområdet som förväntas under de närmaste åren föreslås också en tillfällig lösning som innebär att en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol och den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol under motsvarande förutsättningar ska få lämna över andra mål än migrationsmål till övriga förvaltningsrätter respektive kammarrätter som handlägger sådana mål.

Den tillfälliga lösningen föreslås gälla från och med den 1 januari 2017 till och med utgången av december 2019. Den mer begränsade permanenta lösningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att rubriken närmast efter 16 kap. 6 § ska sättas närmast före 16 kap. 8 §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 16 kap. 7 §, och närmast före 16 kap. 7 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

Överlämnande av mål mellan domstolar

7 §⁸

En förvaltningsrätt som är migrationsdomstol och den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol får, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider eller om det finns andra skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan förvaltningsrätt respektive kammarrätt som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter och mellan kammarrätter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

⁸ Tidigare 7 § upphävd genom 2009:1542.

2 Förslag till lag om ändring i lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 1

Föreslagen lydelse

16 kap.

7 §

En *förvaltningsrätt som är migrationsdomstol och den kammarrätt som är Migrationsöverdomstol* får, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider eller om det finns andra skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *förvaltningsrätt respektive kammarrätt* som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan *förvaltningsrätter och mellan kammarrätter*.

En migrationsdomstol får, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider eller om det finns andra skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *migrationsdomstol* som handlägger sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan *migrationsdomstolar*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Efter remiss har yttranden över promemorian Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål lämnats av Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Attunda tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten 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, Justitiekanslern, Domstolsverket, Migrationsverket, Försäkringskassan, Barnombudsmannen, Tullverket, Skatteverket, Stockholms universitet (juridiska institutionen), Sveriges advokatsamfund, JUSEK och Sveriges Domareförbund.

Lunds universitet (juridiska institutionen), Svenskt Näringsliv, Nämndemännens riksförbund och Flyktinggruppernas Riksråd har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte hörts av.