

Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Förslag till en mer resurseffektiv användning av
förvaltningsdomstolarnas samlade kapacitet

Innehåll

Sammanfattning.....	1
1 Författningsförslag	2
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	2
2 Bakgrund	4
2.1 Uppdraget.....	4
2.2 Promemorians inriktning och disposition	4
3 Överlämnande av mål	4
3.1 Gällande rätt.....	4
3.1.1 Forumreglerna	4
3.1.2 Överlämnande av mål mellan förvaltningsdomstolar.....	5
3.1.3 Tidigare överväganden.....	6
3.1.4 Överlämnande av mål mellan migrationsdomstolar	8
3.2 Både förvaltningsrätter och kammarrätter behöver flexiblare överlämnanderegler	9
3.2.1 Domstolarnas samlade resurser tas inte till vara fullt ut.....	9
3.2.2 Befintliga lösningar vid personalresursbrist är inte tillräckliga	11
3.2.3 Ojämn fördelning förekommer också av andra mål än migrationsmål	13
4 Förslag och ställningstaganden.....	14
4.1 Utökade möjligheter att överlämna mål.....	14
4.2 De föreslagna ändringarnas innehåll	15
4.2.1 Flera mål ska få lämnas över	15
4.2.2 Mål ska få överlämnas till domstol som får handlägga sådana mål.....	16
4.2.3 Överlämnande av ett mål får göras om det finns särskilda skäl .	17
4.2.4 Överlämnande av flera mål ska få göras om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider	17
4.2.5 För ett överlämnande krävs att det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part	18
4.3 Lämplig tidpunkt för ett överlämnande.....	18
4.4 Nuvarande former för samråd och överlämnande bör fortsatt gälla.....	19
4.5 Domstolarnas samlade resurser tas till vara bättre	19
4.6 Snabbare avgöranden leder till lägre kostnader	20
4.7 Parternas behov av förutsebarhet och närhet till domstol kan tillgodoses	20
4.8 Digitaliseringen har ökat tillgängligheten	22
4.9 Risken för oordning eller dubbelarbete är obetydlig	22
5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	23

6	Ekonomiska och andra konsekvenser	23
6.1	Konsekvenser för domstolarna	23
6.1.1	Mer effektivt resursutnyttjande	23
6.1.2	Endast begränsat administrativt merarbete.....	24
6.1.3	Ingen risk att förlora kompetens eller att attraktiviteten minskar	24
6.1.4	Fortsatt jämn målfördelning	25
6.2	Konsekvenser för andra än domstolarna.....	26
7	Författningskommentar	27
7.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	27
Bilaga 1	Uppfyllelse av regeringens mål för omloppstider	29

Sammanfattning

Ett uppdrag för att underlätta målhanteringen

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga reformer för allmänna förvaltningsdomstolar har fått i uppdrag att ta fram konkreta och överblickbara förslag till processrättsliga reformer som kan underlätta målhanteringen i förvaltningsdomstolarna. Arbetsgruppen har som ett område valt att se över de bestämmelser i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar som reglerar överlämnande av mål mellan de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Mer ändamålsenliga överlämnanderegler behövs

I vilken domstol ett mål ska prövas styrs av så kallade forumregler. Undantag kan göras från forumreglerna endast i vissa fall. Ett sådant undantag är när domstolar lämnar över mål mellan varandra. Ett överlämnande görs antingen för att målet kommit till fel domstol från början eller för att uppnå process-ekonomiska fördelar, till exempel om flera mål ska handläggas tillsammans eller om det är till fördel för parterna i målet.

Möjligheterna för de allmänna förvaltningsdomstolarna att lämna över mål mellan varandra är mycket begränsade. Idag har endast de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar en lagstadgad möjlighet att lämna över mål mellan varandra om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider. Arbetsgruppen bedömer att det behövs en större flexibilitet och föreslår därför att samtliga förvaltnings- och kammarrätter ska få samma möjlighet som de förvaltningsrätter som också är migrationsdomstolar har att lämna över mål. Mot den bakgrunden läggs det i promemorian fram författningsförslag som avser att ändra bestämmelserna om överlämnande av mål i 8 a och 14 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

De senaste årens historiskt höga målinflöde till förvaltningsdomstolarna har lett till stora balanser och långa handläggningstider. Förutom domstolarnas egna resurser finns också möjligheter för domstolarna att tillfälligt låna in personal från varandra och från Domstolsverkets förstärkningsstyrka. Dessa verktyg räcker dock inte till för att hålla handläggningstiderna i målen på rimliga nivåer och en majoritet av förvaltningsdomstolarna når inte regeringens mål för omloppstider.

Arbetsgruppens förslag har som primär utgångspunkt att skapa mer ändamålsenliga regler för överlämnande av mål genom att möjliggöra för de förvaltningsdomstolar som har tillfällig överkapacitet att avlasta andra förvaltningsdomstolar som befinner sig i en tillfälligt besvärlig situation på grund av ökat målinflöde eller höga målbalanser. Förslagen ger domstolarna förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå i målen, även vid en kraftigt ökad måltillströmning. Detta är till fördel för enskilda och minskar kostnaderna för det allmänna. Förslagen bidrar också till ett mer resurseffektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars samlade kapacitet.

De utökade möjligheterna att överlämna mål bör träda i kraft snarast.

1 Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §¹

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.

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 *får handlägga* sådana mål.

En kammarrätt 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 får handlägga sådana mål.

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

14 §²

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.

¹ Senaste lydelse SFS 2016:1139.

² Senaste lydelse SFS 2016:1139.

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 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 *får handlägga* 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 *av migrationsdomstolens* mål till en annan *domstol* som *handlägger* sådana mål.

En förvaltningsrätt 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 *förvaltningsrätt* som *får handlägga* 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 2024.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga reformer för allmän förvaltningsdomstol inrättades genom ett beslut av Domstolsverket år 2021. Arbetsgruppens huvudsakliga uppdrag är att fånga upp genomförbara idéer från verksamheten och utreda dessa. Om arbetsgruppens förslag kräver författningsändringar ska gruppen lämna genomarbetade förslag till sådana.

Arbetsgruppen har identifierat tre huvudsakliga teman för översyn med utgångspunkt i de förslag som kommit in:

- Effektivt resursutnyttjande och arbetsätt
- Rätt beslut på rätt nivå
- Avgöra mål i rimlig tid

2.2 Promemorians inriktning och disposition

Arbetsgruppen har valt att inom ramen för temat Effektivt resursutnyttjande och arbetsätt se över bestämmelserna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som reglerar överlämnande av mål mellan de allmänna förvaltningsdomstolarna. Arbetsgruppen har särskilt utrett frågan om förvaltningsdomstolar bör kunna överlämna mål mellan varandra när det behövs av hänsyn till risken för långa handläggningstider, i likhet med den ordning som gäller för migrationsdomstolar.

Frågan om det finns förutsättningar för att införa en möjlighet för förvaltningsdomstolar att överlämna mål mellan varandra på samma sätt som migrationsdomstolar kan göra med migrationsmål är inte okomplicerad. Flera olika aspekter måste beaktas och vägas mot varandra vid bedömning av en sådan lösnings lämplighet och dess konsekvenser för domstolar och andra än domstolar.

I promemorian belyser arbetsgruppen behovet av en ändrad reglering på det aktuella området. Arbetsgruppen föreslår författningsändringar som syftar till att ge även förvaltningsdomstolar som inte är migrationsdomstolar en laglig möjlighet att lämna över mer än bara ett enstaka mål mellan varandra. Promemorian innehåller ett inledande avsnitt 3 med bland annat en beskrivning av gällande rätt och de begränsningar som den medför.

Arbetsgruppens förslag och ställningstaganden redovisas i avsnitt 4.

3 Överlämnande av mål

3.1 Gällande rätt

3.1.1 Forumreglerna

Vilken domstol som är behörig att pröva ett mål styrs av så kallade forumregler. För de allmänna förvaltningsdomstolarna finns den allmänna forumregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Av bestämmelsen följer att ett beslut ska 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.

Bestämmelsen anger ett allmänt forum, där talan kan väckas eller beslut överklagas i de fall där något annat inte är särskilt föreskrivet. I praktiken innebär bestämmelsen att det som är avgörande för vilken förvaltningsrätt som är behörigt forum är var den myndighet ligger som har fattat det beslut som överklagas.

Vid sidan av den allmänna forumregeln finns så kallade särskilda forumregler i en rad specialförfattningar. Dessa särskilda forumregler tillämpas bland annat för några av de större målkategorierna, till exempel skattemål, socialförsäkringsmål och körkortsmål. De knyter an till var den fysiska personen är folkbokförd eller, i skattemål, var den juridiska personen har sitt huvudkontor eller säte. Det finns även andra forumbestämmelser. Exempelvis prövas mål om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård av den förvaltningsrätt inom vars domkrets som sjukvårdsinrättningen är belägen och fastighetstaxeringsmål prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets den taxeringsenhet som överklagandet avser är belägen.

För vissa typer av mål finns särskilda forumregler som innebär att dessa mål koncentreras till en eller vissa förvaltningsrätter. Sådana regler om så kallad specialdestinering av mål finns i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

I den proposition som låg till grund för införandet av den allmänna forumregeln i 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar uttryckte regeringen att det var mest naturligt att så många måltyper som möjligt förekom i de dåvarande länsrätterna och att "specialforum" bland dessa undveks så mycket som möjligt. Detta utifrån en strävan efter en principiell ordning där länsrätterna hade generell kompetens som första domstolsinstans inom förvaltningsrättsskipningen. Regeringen beaktade dessutom att det kunde uppnås en bättre lokal förankring om målen spreds på alla domstolar (prop. 1993/94:133 s. 32).

I en utredning föreslogs att en ny allmän forumregel skulle införas som i stället tog sin utgångspunkt i var klaganden var folkbokförd eller vistades (Ny allmän forumregel – för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans, DV 2009:4 s. 20 f.). Regeringen bedömde dock att förslaget inte skulle genomföras. Enligt regeringen var den föreslagna forumregeln att anse som problematisk och mindre fördelaktig jämfört med nuvarande ordning. Detta bland annat med hänsyn till det stora antal undantag som skulle behöva göras från den nya regeln. Regeringen påpekade också att målen i förvaltningsrätt i många fall redan styrdes av forumregler som utgick från var den enskilde fanns eller som i praktiken fick det resultatet. Förslaget skulle därmed inte medföra någon större förändring i sak. Avslutningsvis anförde regeringen att för de måltyper där det fanns ett behov av ytterligare spridning av målen och närhet till den enskilde borde det i stället övervägas att införa särskilda forumregler grundade på folkbokföringen (prop. 2012/13:45 s. 85 f.).

3.1.2 Överlämnande av mål mellan förvaltningsdomstolar

Ett överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar kan komma i fråga i två situationer, dels när en domstol är obehörig att döma i ett mål, dels när en domstol är behörig att döma i det mål som ska överlämnas. Bestämmelserna om överlämnande från en obehörig till en behörig förvaltningsdomstol finns i 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). De bestämmelserna avser överlämnanden som görs av andra än process-ekonomiska skäl och saknar därför betydelse för de frågor som diskuteras i denna promemoria.

Ett överlämnande som görs av en domstol som är behörig domstol regleras i 8 a och 14 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som lyder:

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.

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 av migrationsdomstolens 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.

3.1.3 Tidigare överväganden

Frågan om reglerna om överlämnande av mål från en behörig förvaltningsdomstol bör ändras har övervägts i flera olika sammanhang.

Frågan har uppmärksamats i departementspromemorian *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* (Ds 2010:17). I promemorian anfördes att en förändring av överlämnanderegler bland annat föreslagits av Domstolsverket i en rapport om skattemålshantering i länsrätterna och kammarrätterna (DV 2004:4). Vidare påpekades att även vissa länsrätter kommit med ett sådant förslag i sina remissvar (Ju2009/5264/DOM). Den slutliga bedömningen blev dock att det för närvarande inte fanns skäl att utöka möjligheterna att överlämna mål från behörig förvaltningsdomstol.

Mer ändamålsenliga överlämnanderegler har också diskuterats av den så kallade Målutredningen (SOU 2010:44). I utredningens uppdrag ingick bland annat att analysera om det för vissa måltypen fanns behov av organisatoriska eller processuella åtgärder för att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Målutredningen fann dock att mer flexibla regler som medgav att en domstol i större utsträckning kunde överlämna mål till en annan domstol inte var ett ändamålsenligt sätt att uppnå särskild skyndsamhet eller särskild kompetens. Enligt Målutredningen fanns det även vissa principiella skäl mot att införa regler som medgav att domstolarna

genom överlämnande frångick forumreglerna. Till stöd för detta hänvisade Målutredningen till den ovan nämnda departementspromemorian (Ds 2010:17). Där angavs att införande av mer generösa överlämnanderegler riskerade att sätta forumreglerna ur spel och dessutom kunde motverka behovet av tillgänglighet och relativ närhet till domstolen. Med hänsyn till detta framstod det inte enligt Målutredningen som ändamålsenligt, utifrån de aspekter som utredningen hade att beakta, att vidta åtgärder för att i större omfattning möjliggöra överlämnande av mål från en behörig domstol till en annan.

Flera remissinstanser förordade med anledning av ovan nämnda promemoria och betänkande att möjligheterna för domstolarna att överlämna mål i syfte att utjämna arbetsbördan borde utökas.

I propositionen *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* (prop. 2012/13:45) uttalade regeringen att det var angeläget att olika åtgärder övervägdes för att förbättra förutsättningarna för domstolarna att kunna möta kraven på effektivitet och hög kvalitet vid en fortsatt ökad måltillströmning. Även om en förändring i form av mer generösa överlämnanderegler inte var oproblematiske, ansåg regeringen att det var angeläget att utreda frågan vidare (s. 95).

Det har också lämnats förslag till utvidgade möjligheter för de allmänna domstolarna att överlämna mål i syfte att jämna ut arbetsbelastningen. Här kan särskilt nämnas det lagförslag som presenterades i en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet (dnr Ju2000/250). Förslaget var avsett att utjämna arbetstoppar i tingsrätternas verksamhet som inte kunde motverkas genom organisationsförändringar. Enligt förslaget skulle en tingsrätt som var behörig att handlägga ett mål ges möjlighet att överlämna målet till en annan tingsrätt i samma län, om det var till fördel för handläggningen av målet och den mottagande tingsrätten samtyckte. Den ökade flexibilitet som åstadkoms genom möjligheten till överlämnande skulle enligt promemorian bidra till ett effektivare utnyttjande av rättsväsendet i dess helhet och målen skulle därmed kunna handläggas snabbare. Förslaget fick omfattande remisskritik. Flera remissinstanser menade att förslaget präglades endast av myndighetsperspektivet och att medborgarperspektivet därmed kommit i skymundan. Det pekades på de problem och kostnader som kunde uppstå för parterna även vid resor inom ett och samma län. Några remissinstanser menade att parterna i målet alltid måste beredas tillfälle att yttra sig innan ett mål kunde lämnas över från en domstol till en annan och att parterna måste ha möjlighet att säga nej, åtminstone om de var överens och det inte fanns speciella skäl. JO menade att förslaget var alltför lösligt för att kunna godtas från rättssäkerhetssynpunkt. Vissa remissinstanser befarade att förslaget skulle leda till oordning och en risk för dubbelarbete. Remisskritiken övertygade regeringen om att det inte då skulle införas någon möjlighet för en behörig tingsrätt att lämna över ett mål till en annan tingsrätt (se prop. 2000/01:108 s. 38).

Riksrevisionen har i en granskning 2014 undersökt om förvaltningsrätternas hantering av överklagade myndighetsbeslut som rör den enskildes försörjning och privatekonomi är effektiv och rättssäker (Riksrevisionens rapport *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda* [RiR 2014:6]). Med effektiv menas att målen avgörs i rimlig tid och med rättssäker att processen och handläggningen av mål är förutsebar och enhetlig. En av Riksrevisionens slutsatser var att förvaltningsrätternas resurser behöver utnyttjas på ett mer flexibelt sätt. Riksrevisionen underströk

behovet av större flexibilitet så att det blir möjligt för förvaltningsrätterna att överlämna mål till varandra. Det skulle enligt Riksrevisionen bidra till att korta handläggningstiderna (RiR 2014:6 s. 100).

I utredningen *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål* (SOU 2014:76) övervägdes bland annat behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar i syfte att omfördela arbetsbördan. Utredningen kom fram till att det fanns tillräckliga skäl för att ändra reglerna om överlämnande för att utjämna arbetsbelastningen för migrationsdomstolar. Bland de faktorer som enligt utredningen talade för att migrationsmålen intog en särställning i detta sammanhang nämndes att det handlade om stora målmängder som dessutom var svåra att förutse eftersom de berodde på händelser i omvärlden. Vidare anfördes att den enskilda parten i migrationsmål ofta saknade anknytning till en viss ort i Sverige, varför det för dessa klaganden torde sakna betydelse vilken domstol i Sverige som avgjorde deras mål. Enligt utredningen saknade närhetsprincipen därför i många fall relevans i migrationsmålen. Sammantaget bedömde utredningen att mer flexibla forumregler i migrationsmål kunde förväntas leda till stora effektivitetsvinster. I konsekvens härmed föreslog utredningen att det i 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skulle införas en möjlighet för migrationsdomstolar att överlämna mål enligt utlänningslagen (2005:716) till annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper i syfte att åstadkomma en utjämning av arbetsbelastningen.

3.1.4 Överlämnande av mål mellan migrationsdomstolar

En förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får lämna över ett eller flera av migrationsdomstolens mål till en annan domstol som handlägger sådana mål (14 § femte stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). En förutsättning för att migrationsmålen ska få lämnas över är att det behövs av hänsyn till migrationsdomstolens handläggningstider och att det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Denna utökade möjlighet för migrationsdomstolar att lämna över migrationsmål infördes genom en ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i januari 2017. Samtidigt infördes också en tillfällig möjlighet för de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar att överlämna även andra mål än migrationsmål till förvaltningsrätter som handlägger sådana mål under förutsättning att det kunde göras utan avsevärd olägenhet för någon part. På motsvarande sätt fick den kammarrätt som är migrationsöverdomstol en tillfälligt utvidgad möjlighet att överlämna andra mål än migrationsmål till andra kammarrätter. De tillfälliga bestämmelserna om överlämnande av migrationsmål och andra mål gällde slutligen till och med den 31 december 2020. De utökade möjligheterna att överlämna mål begränsades därefter till migrationsmål i de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar.

I förarbetena (prop. 2016/17:27) till lagändringen anförde regeringen att förslagen gav 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. Enligt regeringen var detta till fördel för enskilda och minskade kostnaderna för det allmänna. Förslagen bidrog också till ett mer resurseffektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars samlade kapacitet (s. 21).

När det gäller de permanenta bestämmelserna om överlämnande av migrationsmål diskuterades behovet av en särskild möjlighet för migrationsdomstolarna att överlämna mål mellan sig i syfte att jämna ut arbetsbördan

mellan domstolarna. Bland de skäl som nämndes särskilt var att det har visat sig vara svårt att få till en jämn och förutsebar måltillströmning, både över tid och mellan migrationsdomstolarna. Som regeringen påpekade berodde det främst på att det fanns en stor fluktuation i migrationsströmmarna till Sverige och att förhållandena snabbt kunde ändras. Vidare anfördes att beroende på hur Migrationsverket organiserade sin ärendehantering och hur grupper av asylsökande koncentrerades till en viss del av landet, kunde antalet mål till de olika domstolarna variera som en följd av den allmänna forumbestämmelsen. Enligt regeringen utmärkte sig migrationsmålen även på så sätt att den enskilde ofta saknade en mer varaktig anknytning till en viss ort. Det förekom även att den enskilde befann sig utomlands. Närhetsprincipen har därför generellt sett mindre betydelse än i andra typer av mål. Regeringen anförde vidare att det i många migrationsmål fanns ett särskilt starkt behov av att få ett snabbt avgörande. Regeringen hänvisade till förarbetsuttalanden avseende instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170 s. 106) av vilka det framgår att långa väntetider i asylfrågor framför allt innebär psykiskt lidande för den enskilde, men även stora kostnader för samhället (prop. 2016/17:27 s. 12).

Vidare påpekades att migrationsmålen var många. Antalet migrationsmål förutsågs 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 kunde enligt regeringens bedömning leda till tillfälligt höga balanser och därmed långa handläggningstider hos en domstol, samtidigt som det kunde finnas outnyttjad kapacitet hos en annan domstol (a. prop. s. 13).

Regeringen framhöll också att den enskilde hade ett behov av att få ett snabbt avgörande men att de särskilda bestämmelserna om överlämnande av mål primärt riktade sig till domstolarna. Bestämmelserna skulle kunna möjliggöra en flytt inte bara av enstaka mål utan även av större målmängder när så behövdes för att åstadkomma ett snabbt avgörande. Enskildas behov av ett snabbt avgörande skulle dock inte behöva viktas mot varandra och dessa individuella behov kunde inte heller få vara ensamt styrande för de överväganden som gjordes. Därför föreslog regeringen att ett överlämnande skulle få göras om det behövdes av hänsyn till domstolens handläggningstider (a. prop. s. 14).

Avslutningsvis anförde regeringen att det kunde finnas fler måltyper där det precis som i migrationsmål var stor variation i måltillströmningen och där närheten till domstolen generellt inte var av någon större betydelse för den enskilde. Att införa en sådan permanent ordning, vilket förordades av vissa remissinstanser, krävde enligt regeringen dock ytterligare överväganden. Slutsatsen blev därför att de mer generösa reglerna om överlämnande av även andra mål än migrationsmål från migrationsdomstolar endast behövdes under den tid som en kraftigt ökad måltillströmning bestod (a. prop. s. 15).

3.2 Både förvaltningsrätter och kammarrätter behöver flexiblare överlämnanderegler

3.2.1 Domstolarnas samlade resurser tas inte till vara fullt ut

Den nuvarande regleringen i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar innebär att ett överlämnande från en behörig domstol till en annan domstol som är obehörig får göras om det vid mer än en domstol finns flera mål som har nära samband med varandra. Målen får då handläggas vid en av

domstolarna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Vidare får en domstol, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en domstol som handlägger sådana mål. Mål får under dessa förutsättningar lämnas över från förvaltningsrätt till förvaltningsrätt (14 § tredje och fjärde styckena) och från kammarrätt till kammarrätt (8 a §).

I förarbetena till bestämmelserna om överlämnande av mål från en behörig domstol anfördes att det inte var ovanligt att det uppstod ett behov av att kunna flytta över ett enskilt mål från en domstol till en annan, främst i mål där muntlig förhandling skulle hållas. Det framhölls dock också att regeln var avsedd för enskilda fall. Det kunde inte komma i fråga att tillämpa regeln systematiskt i ett antal typsituationer, eventuellt för att korrigera det resultat som forumreglerna gav i allmänhet. Inte heller skulle regeln utnyttjas för att utjämna arbetsbördan mellan olika domstolar (prop. 1997/98:101 s. 98 f.).

En behörig förvaltnings- eller kammarrätt har alltså ytterst begränsade möjligheter att lämna över ett mål till en obehörig förvaltnings- eller kammarrätt. Domstolarna kan dessutom bara överlämna enskilda mål. Arbetsgruppen anser att det är otillfredsställande. Enligt arbetsgruppen behöver både förvaltnings- och kammarrätter mer ändamålsenliga överlämnanderegler för att kunna ta ett mer proaktivt ansvar för sin målhantering.

Domstolarna ska som utgångspunkt vara dimensionerade så att var och en av dem kan klara av sitt målinflöde. För att kunna möta medborgarnas berättigade krav på snabbhet, kvalitet och service kan det dock under vissa perioder uppstå ett tillfälligt behov av att lämna över mer än bara ett enskilt mål. Det kan finnas en mängd olika faktorer som gör att en domstol behöver flytta över ett större antal mål. Det kan exempelvis bero på en svår balanssituation eller en hastig ökning av antalet inkommande mål till domstolen som leder till ökad arbetsbelastning. Båda dessa situationer riskerar att påverka domstolens handläggningstider negativt.

De av arbetsgruppen föreslagna reglerna kan användas inte bara i situationer där behovet av resursförstärkning beror på en oväntat hög måltillströmning eller en plötslig resurstapp, utan också för att ge avlastning när det rör sig om en mer långvarigt hög arbetsbörda. Samtidigt vill arbetsgruppen påpeka att syftet med förslaget om mer flexibla överlämnanderegler inte är att hjälpa domstolar som över tid inte klarar av sina målbalanser av organisatoriska skäl. De regler som föreslås lämpar sig enligt arbetsgruppen inte för att lösa effektivitetsproblem av mer långvarig karaktär. Om en domstols arbetskapacitet är nedsatt på ett mer varaktigt sätt krävs det vanligtvis ett mer genomgående förändringsarbete inom flera olika verksamhetsområden samtidigt. Förslagen i promemorian handlar huvudsakligen om att underlätta för förvaltningsrätter respektive kammarrätter att ta hjälp av varandra om det behövs för att parterna ska kunna få ett rimligt snabbt avgörande från domstolen. Arbetsgruppen anser att det bör vara möjligt att ha en ordning där domstolar själva, i större omfattning än vad som är möjligt idag, kan bestämma i frågor om överlämnande av mål med hänsyn till deras egen balanssituation och beslutade resursfördelning. En lösning som bygger på frivillighet innebär också att domstolarnas självständiga ställning och oberoende förstärks ytterligare.

Regeringens verksamhetsmål för förvaltningsrätterna och kammarrätterna är att 75 procent av målen, exklusive förturs- och migrationsmål, ska ta högst sex månader att avgöra. Tabell 1 och 2 i bilaga 1 visar förvaltningsrätternas respektive kammarrätternas omloppstider i månader för 75 procent av

avgjorda mål per år för åren 2020–2022. Med omloppstid menas den tid det tar att avgöra ett mål från och med att det kommit in till domstolen. Av tabellerna framgår att omloppstiderna totalt sett har försämrats under det senaste året och att majoriteten av förvaltningsrätterna och kammarrätterna fortfarande inte nådde regeringens mål 2022. Skillnaderna mellan förvaltningsrätterna är alltjämt stora. Under 2022 varierade omloppstiderna mellan 3,8 och 12,1 månader. Under samma år varierade omloppstiderna för kammarrätterna mellan 5,8 och 8,7 månader för de mål som prövades i sak. De enskilda får alltså vänta olika länge på avgöranden av målen beroende på var i landet de befinner sig.

De begränsade möjligheter till överlämnande av mål som finns idag innebär att domstolarnas samlade resurser inte tas till vara fullt ut. En viktig möjlighet att korta omloppstiderna går därmed förlorad. Det leder i slutändan till att enskilda får vänta längre på avgöranden av målen.

3.2.2 Befintliga lösningar vid personalresursbrist är inte tillräckliga

Domstolar som har ett tillfälligt behov av resursförstärkning kan få hjälp av extra personal från den så kallade förstärkningsstyrkan. Förstärkningsstyrkan inrättades av Domstolsverket år 2012 och erbjuder huvudsakligen domar- och handläggarkapacitet vid tillfälliga behov av förstärkning. För den stora majoriteten av domstolar är efterfrågan på förstärkningsstyrkan i första hand knuten till mer kortfristiga behov av förstärkning i samband med den ordinarie personalens frånvaro. I sådana fall behövs det ett externt resurstillskott som snabbt kan rycka in för att täcka de luckor i personalstyrkan som orsakats av exempelvis sjukdom, föräldraledighet eller svårigheter att rekrytera nya medarbetare.

Det huvudsakliga syftet med förstärkningsstyrkan är att underlätta för domstolar att möta de utmaningar som uppstår i verksamheten till följd av ett tillfälligt arbetskraftsbortfall. En kortare tids förstärkning kan då ge goda resultat. För en förvaltningsrätt som redan har stora målbalanser kan en tillfällig resursförstärkning inte väntas leda till någon omedelbart märkbar minskning av antalet balanserade mål. För att uppnå större kvantitativa resultat i det avseendet krävs det enligt arbetsgruppen ytterligare lösningar som kan utgöra komplement till förstärkningsstyrkans resurstöd.

Målinflödet till förvaltningsdomstolarna förväntas minska något under kommande år, men fortsatt ligga på höga nivåer. Det kan innebära en ökad efterfrågan på förstärkningsstyrkans resurser. Det kan i sin tur leda till att dessa resurser inte räcker för att täcka de tillfälliga behov som finns hos domstolarna. Eftersom förstärkningsstyrkans insatser måste planeras i god tid ställs stora krav på domstolarnas framförhållning. Det måste också beaktas att förstärkningsstyrkan i stor utsträckning resurssätter insatser som riktar in sig på mer arbetskrävande brottmål eller inom migrationsområdet. Detta gör konkurrensen om förstärkningsstyrkans resurser för andra måltypen ännu svårare. Det leder i sin tur till längre väntetider för hjälp från förstärkningsstyrkan, vilket är problematiskt när arbetssituationen är pressad med högt tryck och små marginaler.

Förvaltningsdomstolarna har även möjlighet att tillfälligt låna in domare från andra domstolar under en arbetstopp eller för ett täcka upp för en tillfällig vakans. Detta sker genom att en ordinarie domare förordnas att döma vid en annan domstol än den som domaren är anställd vid. För att möjliggöra ett lån av detta slag krävs en överenskommelse mellan de berörda domstolscheferna och de domare som vill ta sådana uppdrag.

När domstolar hjälper varandra på detta sätt utför den inlånade domaren de dömande uppgifterna för den domstol där han eller hon tillfälligt tjänstgör. För den inlånande domstolen innebär det en fördel eftersom de mål som avgörs av den inlånade domaren syns i domstolens egen målstatistik. Däremot kan den utlånande domstolen inte tillgodoräkna sig några motsvarande siffror i statistiken. Därmed kan den kapacitet som finns på domarsidan inte synliggöras hos den domstol där domaren är anställd.

Om det endast är domare som förordnas för tjänstgöring vid en annan domstol kan den domstol som erbjuder arbetskraft fortfarande ha ett resursöverskott, exempelvis i form av domstolshandläggarkraft, som domstolen inte kan ta vara på. Detta gör att det i allmänhet är mindre attraktivt för domstolar att ställa egen domarkraft till en annan domstols förfogande om det inte handlar om ett ömsesidigt tjänstgöringsutbyte.

Även annan personal kan förordnas för tjänstgöring i annan domstol under viss tid om de berörda domstolscheferna är överens om detta och det finns personer som är intresserade. Vid förordnande av personal ligger ansvaret för målen kvar på den domstol som förordnar personalen. Det innebär bland annat att domstolens avgöranden expedieras i domstolens namn och det är till den domstolen som underskrivna original skickas. Det är också nämndemän vid den domstol som lånar in personal som deltar i avgörandet. Det innebär att den personal som förordnats för att hjälpa till med målhanteringen kan befinna sig i en annan del av landet. Det kräver planering inför föredragningar av mål på ett annat sätt än om alla som deltar i handläggningen av målet är på samma ort. Arbete vid annan domstol kan kräva resor, till exempel om domare lånas in för att hjälpa till med mål där det ska hållas muntlig förhandling. Det krävs också en viss introduktion av den inlånade personalen, så som av den inlånande domstolens rutiner, lokaler och liknande. Personal lånas därutöver in när den egna domstolens resurser inte räcker till. Det innebär att arbetsbördan för den inlånade personalen ofta är hög. Utöver den ersättning som vanligtvis utgår enligt Sveriges Domstolars lokala reseavtal för tjänsteresa inom riket får den inlånade personalen ingen extra ekonomisk ersättning för sina insatser. Det är vanligtvis den inlånande domstolen som betalar den inlånade personalens lön under perioden, vilket måste korrigeras i båda domstolarnas budgetar. Det förordnande som krävs för inlånad personal innebär alltså också extra administrativt arbete.

Förvaltningsrätter kan också delegera beredningsåtgärder i mål till anställda utanför den egna domstolen. Även en sådan tjänstgöring bygger på frivillighet. Det kan också finnas skillnader mellan de enskilda domstolarna avseende i vilken utsträckning beredningsåtgärder kan delegeras till exempelvis domstolshandläggare eller föredraganden. När det gäller notarier och fiskaler måste även utbildningsaspekter beaktas vid bedömningen av lämpligheten av tjänstgöring vid en annan domstol. Med hänsyn till dessa förhållanden kan delegering av arbetsuppgifter till anställda utanför den egna domstolen endast användas i begränsad utsträckning. Förvaltningsdomstolar försöker visserligen arbeta mer enhetligt för att effektivisera sin verksamhet och hitta mer effektiva former för samverkan med varandra. Det måste dock samtidigt beaktas att domstolar är självständiga myndigheter med egna rutiner och arbetssätt.

Även om möjligheterna att ta hjälp av förstärkningsstyrkan och personal från andra domstolar är viktiga och används i viss omfattning idag räcker de varken ensamma eller tillsammans för att hantera en ökad arbetsbelastning exempelvis under perioder av oväntad målanhopning. I sådana situationer

behöver det enligt arbetsgruppen finnas fler verktyg vid sidan av befintliga lösningar med resursförstärkning. Det finns därmed ett behov av att utvidga de nuvarande möjligheterna till överlämnande av mål. Med alternativa möjligheter för förvaltningsdomstolar att hjälpa varandra ökar förutsättningarna för att förbättra resultaten i fråga om kvalitativ och kvantitativ måluppfyllelse. Genom ett överlämnande av större mängder mål kan domstolen få omedelbar avlastning i situationer med tillfälligt ansträngt arbetsläge. Med en sådan lösning tas också redan befintliga resurser till vara och någon omfördelning av personal behöver inte ske.

3.2.3 Ojämn fördelning förekommer också av andra mål än migrationsmål

Tillströmningen av mål till förvaltningsdomstolarna har successivt ökat under de senaste åren. En ökad eller ovanligt stor mängd inkommande eller balanserade mål kan snabbt leda till att en domstol hamnar i ett mycket ansträngt arbetsläge. Eftersom konsekvenserna av förändringar i måltillströmningen kan slå olika mellan domstolarna måste domstolarna vara beredda att hjälpa varandra för att nå de verksamhetsmål för omloppstider som regeringen sätter.

Migrationsdomstolar har under lång tid drabbats av både kraftiga och hastiga förändringar i måltillströmningen. Det har lett till en ojämn och oförutsebar fördelning av migrationsmål över tid och mellan domstolarna. Skillnaderna i målfördelningen har bland annat berott på förändringar i Migrationsverkets ärendehantering genom att prövningen av vissa typer av ärenden koncentrerats till en särskild del av landet. Migrationsmålen omfattas också av den allmänna forumregeln, enligt vilken beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. I princip alla dessa ärenden har därmed koncentrerats till en migrationsdomstol.

Liknande förändringar i måltillströmningen kan inträffa för andra målkategorier än migrationsmål. En av orsakerna är att de flesta myndigheter är organiserade som en enda rikstäckande myndighet och därmed själva kan välja att förlägga myndighetens beslutsverksamhet till olika delar av landet (jfr SOU 2014:76 s. 365 f.). En myndighet kan också välja att flytta en del av sin beslutsverksamhet till en annan del av landet. Det kan medföra långtgående konsekvenser i form av ändrad mängd mål per domstol. Olika myndighetsinterna förändringar kan alltså leda till att vissa domstolar får en minskad målmängd samtidigt som andra domstolar får ett ovanligt högt inflöde av mål. Det kan till och med bli så att en eller några måltyper koncentreras till enstaka domstolar som en konsekvens av en myndighets geografiska omlokalisering. Som exempel kan nämnas Skatteverkets och Försäkringskassans interna förändringar som lett till att förvaltningsrätterna i Linköping och Växjö i praktiken blivit exklusiva forum för mål om utbetalning för utfört hushållsarbete (ROT och RUT) och Förvaltningsrätten i Stockholm blivit detsamma för vissa mål om ersättning för kostnader till följd av vård i annat land (de så kallade hyperhidrosmålen).

Samma effekt kan uppstå vid förändringar av vilken myndighet som fattar beslut i vissa ärenden. Som exempel kan nämnas att det till följd av covid-19-pandemin under våren 2021 skedde ett mycket stort inflöde av mål om korttidsstöd till Förvaltningsrätten i Stockholm på grund av att det var Tillväxtverket som var beslutande myndighet med säte i Stockholm. Merparten av dessa mål, närmare 5 900 mål, kom in i mars 2021. Under april–maj 2021 kom det in cirka 100 mål per vecka. Efter en lagändring 2022 blev

Skatteverket i stället beslutsmyndighet för denna typ av ärenden. Målen kommer härefter att prövas av fler domstolar i landet. Målen om korttidsstöd är också ett exempel på hur politiska beslut kan leda till en kraftig och snabb ökning av antalet mål i förvaltningsdomstolarna, då målen tillkom efter införandet av ett nytt system för stöd vid korttidsarbete (prop. 2019/20:132).

Nuvarande regler i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar tar ingen höjd för den här typen av situationer som orsakas av mer eller mindre tillfälliga fluktuationer i fördelningen av mål. Eftersom målfördelningen mellan förvaltningsrätter respektive kammarrätter är låst genom forumregler måste de befintliga möjligheterna att överlämna mål utökas för att uppnå större flexibilitet i hanteringen av domstolarnas målbalanser.

Att måltillströmningen till förvaltningsrätter och kammarrätter kan variera kraftigt i perioder kan exemplifieras med några av de stora målinflöden som noterats under de senaste åren. Dessa bestod i huvudsak av många liknande måltyper inom framför allt de största målkategorierna i förvaltningsrätterna, till exempel socialförsäkringsmål. Därutöver kan nämnas de ovan nämnda målen om korttidsstöd samt det stora antal skattemål om tryckerimoms som kom in till samtliga kammarrätter under 2013. Vidare avgjorde Kammarrätten i Stockholm under första kvartalet 2020 drygt 3 400 så kallade hyperhidros-mål.

Sådana stora målökningar som sker på kort tid kan vara svåra att planera för. Som exempel kan nämnas att vid införandet av det nya systemet för korttidsarbete bedömdes förändringen endast i begränsad omfattning komma att ge upphov till en ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna (jfr prop. 2019/20:132 s. 84 f.). Detta visade sig alltså inte stämma, även om alla mål kom in till samma domstol.

En tillfälligt stor målökning, tillsammans med de senaste årens målutveckling, kan ha långtgående negativa konsekvenser för domstolarnas möjligheter att kunna leverera rimligt snabba avgöranden. Parterna har ett berättigat intresse av att få snabba besked. Långa väntetider påverkar också förtroendet för rättssystemet negativt och leder till sämre effektivitet i den dömande verksamheten. Effektivitetsskäl talar därmed för att förvaltningsrätter och kammarrätter bör ha större möjligheter att överlämna mål så att målen kan avgöras av den domstol som har bäst förutsättningar att åstadkomma ett snabbt och rättssäkert avgörande.

4 Förslag och ställningstaganden

4.1 Utökade möjligheter att överlämna mål

Förslag: Möjligheterna att överlämna mål utökas genom att det i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar anges att en förvaltningsrätt får lämna över ett eller flera av domstolens mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt får under motsvarande förutsättningar överlämna mål till en annan kammarrätt.

Flexibla överlämnanderegler är angelägna inte enbart utifrån ett partsperspektiv utan också med hänsyn till ett bredare samhällsperspektiv för att hålla nere handläggningstiderna i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dagens begränsningar försvårar ett utnyttjande av förvaltningsdomstolarnas samlade kapacitet och resurser. Flexibla överlämnanderegler kan därmed leda till att fler mål kan avgöras inom rimlig tid. Med utökade möjligheter till överlämnande kan domstolarna korrigera en ojämn målfördelning och därmed indirekt undvika att balanserna växer till nackdel för parterna i målen och samhället i stort.

Ett formellt överlämnande är fördelaktigt i många avseenden. Det innebär att målen kan handläggas enligt den mottagande domstolens rutiner. Detta skapar bättre förutsättningar för en snabb och mer effektiv handläggning än exempelvis vad inlån av personal från andra domstolar gör. Det är också mer attraktivt för domstolar att avgöra mål för egen räkning, bland annat då det syns i statistiken samt påverkar medelstildelning och annan resursfördelning positivt.

Enligt arbetsgruppen är de begränsningar som idag gäller för överlämnande av andra mål än migrationsmål svåra att motivera inte bara utifrån effektivitetsskäl utan också med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som följer av Europakonventionens bestämmelser (artikel 6.1) och Europadomstolens praxis. Det är en viktig rättssäkerhetsgaranti att mål kan avgöras så snabbt som möjligt så att enskilda kan få sin sak prövad utan oskäligt eller onödigt dröjsmål. När stora balanser uppkommer påverkas inte bara domstolarnas arbetssätt utan även målens handläggningstider negativt. Långsam handläggning innebär en ökad risk för att enskilda kan komma att lida en rättsförlust. Mål som blir liggande länge tenderar dessutom att bli mer omfattande och komplicerade till följd av att ytterligare material skickas in efter att målet har bedömts som klart för att avgöra vilket kan innebära att det tar längre tid att avgöra.

För att öka enskildas tilltro till domstolarnas förmåga att avgöra mål inom rimlig tid behöver domstolarna därmed mer effektiva verktyg och större flexibilitet för att kunna utjämna arbetsbelastningen sinsemellan. Domstolarnas förmåga att avgöra mål och ärenden inom rimlig tid är en viktig faktor för förtroendet för domstolarna (SOU 2008:106). Möjligheten att flytta över större mängder mål när så behövs för att åstadkomma ett snabbt avgörande bidrar därmed till att öka rättssystemets trovärdighet eftersom den innebär att mål snabbare kan komma till prövning där det för tillfället finns ledig arbetskapacitet. På så vis kan det undvikas att mål blir liggande obehandlade hos den behöriga domstolen under lång tid på grund av hög arbetsbelastning. Detta innebär en effektivitetsvinst för hela rättssystemet och bidrar samtidigt till att skapa bättre förutsättningar för domstolarna att leva upp till kraven på hög effektivitet och rättssäkerhet.

4.2 De föreslagna ändringarnas innehåll

4.2.1 Flera mål ska få lämnas över

Möjligheterna för förvaltningsrätter och kammarrätter att lämna över *ett* mål kvarstår i stort sett oförändrade, med undantag för den förändring som föreslås nedan i 4.2.2. Det uttrycks i 8 a § andra stycket och 14 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som att en kammarrätt respektive 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 får handlägga sådana mål.

Till skillnad från vad som gäller idag bör samtliga förvaltningsrätter och även kammarrätterna få lämna över *ett eller flera* mål. Därmed får domstolarna en möjlighet att lämna över inte bara migrationsmål, utan även andra mål. Vidare ska reglerna möjliggöra en flytt av större mängder mål. För att uttrycka detta föreslår arbetsgruppen att samma begrepp som redan finns i de nu gällande reglerna för de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar används, nämligen ”ett eller flera av [domstolens] mål”.

4.2.2 Mål ska få överlämnas till domstol som får handlägga sådana mål

De regler som nu föreslås riktar sig i första hand till domstolarna. I detta ligger att det är upp till varje förvaltningsrätt och kammarrätt att bedöma om och i vilken utsträckning domstolens mål lämpar sig för ett överlämnande, med beaktande av parternas berättigade intressen. Det bör dock gälla ett uttalat krav att den mottagande domstolen har formell kompetens för att handlägga de överlämnade målen. Detta uttrycks genom att mål får lämnas över till domstol som ”får handlägga sådana mål”.

Enligt nuvarande regler får ett mål lämnas över till en annan domstol som ”handlägger sådana mål”. Formuleringen är avsedd som en begränsning med hänsyn till den sakliga kompetensen hos domstolarna. Enligt förarbetena bör det inte vara möjligt att överlämna ett mål till en domstol som normalt aldrig handlägger mål av den aktuella typen. Det innebär att mottagande domstol faktiskt måste handlägga den typ av mål det gäller. Att domstolen är formellt behörig enligt lag att handlägga måltypen saknar betydelse i det här avseendet. En förvaltningsdomstol får alltså varken överlämna mål som är specialdestinerade till vissa domstolar enligt exempelvis 7–7 g §§ förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., eller mål där den beslutande förvaltningsmyndighetens geografiska lokalisering gör att målen aldrig hamnar hos den tilltänkta mottagande domstolen (jfr prop. 1997/98:101 s. 99 och 104).

Nuvarande begränsning med hänsyn till domstolarnas sakliga kompetens är enligt arbetsgruppen svår motiverad. Den innebär exempelvis att domstolar som tidigare handlagt en viss måltyp inte får ta emot sådana mål om beslutsmyndighetens omlokalisering har gjort att målen inte längre hamnar i den domstolen. Trots att en domstol kan ha stor erfarenhet av att handlägga en viss måltyp kan den domstolens resurser alltså inte användas om det uppstår ett behov hos en annan domstol av att överlämna sådana mål.

Enligt arbetsgruppen bör det i första hand vara domstolarnas formella kompetens som är avgörande för vilka mål som får lämnas över. Arbetsgruppen föreslår därför en ändring som innebär att den befintliga formuleringen ”en annan [domstol] som *handlägger* sådana mål” ersätts med ”en annan [domstol] som *får handlägga* sådana mål”. Den föreslagna formuleringen innebär att endast de måltyper som enligt regler om specialdestinering handläggs i vissa utpekade domstolar inte kan lämnas över till en annan domstol. På så sätt kan domstolarnas samlade kompetens och resurser tas tillvara i högre utsträckning än med nuvarande regler.

En ordning där överlämnande av mål får ske till domstol som får handlägga sådana mål stämmer också bättre överens med motiven till införandet av den allmänna forumregeln att så många måltyper som möjligt ska förekomma i alla förvaltningsrätter och att specialforum undviks så mycket som möjligt, samt att förvaltningsrätterna ska ha generell kompetens som första domstolsinstans (jfr prop. 1993/94:133 s. 32).

4.2.3 Överlämnande av ett mål får göras om det finns särskilda skäl. För att en kammarrätt och en förvaltningsrätt ska få lämna över ett mål till en annan kammarrätt respektive förvaltningsrätt krävs särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl gäller för överlämnande av ett mål och är huvudsakligen till för parterna i målen. Särskilda skäl kan till exempel finnas när det finns behov av att den enskilde ska få närmare till domstolen, exempelvis när muntlig förhandling ska hållas (jfr prop. 1997/98:101 s. 98 f. och 104). Arbetsgruppen föreslår ingen ändring i denna del av 8 a § andra stycket och 14 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

4.2.4 Överlämnande av flera mål ska få göras om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider

Enligt 14 § femte stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar får en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera av migrationsdomstolens mål till en annan domstol som handlägger sådana mål. Förvaltningsrätter som inte är migrationsdomstolar får alltså lämna över *ett* av domstolens mål om det finns särskilda skäl, medan förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar också får lämna över *ett eller flera* av domstolens migrationsmål om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider. I båda situationerna krävs att ett överlämnande kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Arbetsgruppens förslag innebär att även de förvaltningsrätter som inte är migrationsdomstolar samt kammarrätterna får möjlighet att lämna över *ett eller flera* av domstolens mål. Begränsningen till förvaltningsrätter och migrationsmål tas alltså bort. Alla landets förvaltningsrätter och kammarrätter får därmed samma möjligheter att lämna över mål, oavsett om de är migrationsdomstolar respektive migrationsöverdomstol eller inte.

Ett överlämnande av ett eller flera mål bör få göras om det kan antas att målet eller målen inte kan avgöras av den behöriga domstolen inom rimlig tid, och en annan domstol har möjlighet att snabbare avgöra målet eller målen i fråga. Detta uttrycks genom samma rekvisit som gäller för de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar, nämligen *om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider*.

Den utökade möjligheten för migrationsdomstolarna att lämna över mål, vilken under en begränsad tid gällde även andra mål än migrationsmål, infördes för att ge domstolarna förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå. Det ansågs vara till fördel för enskilda och minska kostnaderna för det allmänna. Förslagen skulle också bidra till ett mer resurseffektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars samlade kapacitet. Ett annat av skälen för förslagen var att det fanns ett behov för migrationsdomstolarna att överlämna mål mellan sig i syfte att jämna ut arbetsbördan mellan domstolarna. Bland de skäl som nämndes särskilt var att det hade visat sig vara svårt att få till en jämn och förutsebar måltillströmning, både över tid och mellan migrationsdomstolarna. Det bedömdes bero dels på stora förändringar i antalet inkomna migrationsmål, dels att migrationsdomstolarnas måltillströmning påverkas av hur beslutsmyndigheten väljer att organisera sin verksamhet (jfr prop. 2016/17:27 s. 11–20, se också 3.1.4 ovan).

Samma resonemang kan enligt arbetsgruppen göras gällande för samtliga förvaltningsrätter och för kammarrätterna, vilket har utvecklats i avsnitt 3.

Samma rekvisit för överlämnande av ett eller flera mål bör därför användas. Det innebär i sin tur att reglerna blir enhetliga och tillämpningen tydlig.

4.2.5 För ett överlämnande krävs att det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part

Överlämnande av mål är tänkt för att uppnå processekonomiska fördelar. Ett överlämnande får vidare endast göras om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. Vad som kan anses utgöra en avsevärd olägenhet för part utvecklas inte närmare i motiven till bestämmelserna om överlämnande. Regleringen torde bland annat ta sikte på möjligheterna att inställa sig till en muntlig förhandling.³ En sådan olägenhet torde exempelvis också kunna vara ökade resekostnader på grund av målets överflyttning till en domstol som ligger längre bort från de berörda parterna.

I förarbetena till reglerna om de utvidgade möjligheterna för migrationsdomstolar att överlämna mål anfördes att det är domstolens 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 (jfr prop. 2016/17:27 s. 14 och 20). Detta rekvisit bör kvarstå oförändrat och gälla för överlämnande av såväl enstaka som flera mål i taget.

4.3 Lämplig tidpunkt för ett överlämnande

När det gäller frågan om när ett överlämnande lämpligen kan ske finns vägledning i tidigare förarbetsuttalanden. Av dessa framgår bland annat att det för målets handläggning kan vara en fördel om ett överlämnande görs i ett tidigt skede efter att målet kommit in till domstolen. Då kan den domstol som kommer att avgöra målet utföra sådana handläggningsåtgärder som behövs. Om frågan aktualiseras först när målet är klart för avgörande bör det vara naturligt att domstolen beaktar eventuella komplikationer vad gäller målets handläggning när den bedömer om det finns skäl att överlämna målet (jfr prop. 2016/17:27 s. 15).

I situationer där ett yrkande om muntlig förhandling görs först efter att ett mål har lämnats över till en annan domstol bör det finnas en möjlighet för den mottagande domstolen att återlämna målet. Detta oavsett de tekniska lösningar som finns, såsom exempelvis möjligheten att hålla den muntliga förhandlingen på distans via videolänk. Innan ett återlämnande görs bör dock domstolen höra med parterna om deras inställning till muntlig förhandling på den befintliga domstolsorten. Någon anledning att ha en uttrycklig reglering av den här möjligheten finns enligt arbetsgruppen inte. Ett återlämnande bör kunna ske med stöd av samma bestämmelser som överlämnandet har skett med.

³ Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (22 februari 2022, JUNO), kommentaren till 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

4.4 Nuvarande former för samråd och överlämnande bör fortsatt gälla

Enligt 8 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. ska domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt innan ett mål lämnas över till en annan domstol enligt 8 a § eller 14 § tredje–femte styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Om det råder olika meningar i frågan om målet ska överlämnas faller frågan. Denna form för samråd bör fortsatt gälla. Det bör alltså fortsatt vara upp till domstolscheferna eller andra som uppgiften delegerats till på den överlämnande och den mottagande domstolen att komma överens om att ett överlämnande ska ske mellan domstolarna.

Överlämnandet av mål sker idag genom att den överlämnande domstolen fattar ett slutligt beslut om överlämnande i varje enskilt mål. Det slutliga beslutet expedieras därefter till de berörda parterna. En idé som har kommit upp när frågan om överlämnande av mål har diskuterats med domstolarna är att ersätta de separata överlämnandebesluten med ett gemensamt beslut som omfattar samtliga mål som lämnas över. Detta skulle visserligen kunna innebära en snabbare hantering. I en dom eller ett annat beslut som sätts upp särskilt ska dock bland annat parterna anges och domen eller beslutet ska skickas till parterna (13 § förordning [2013:390] om mål i allmän förvaltningsdomstol och 31 § förvaltningsprocesslagen). Ett sådant beslut som gäller flera aktörer i flera olika mål är därmed problematiskt ur integritetsskyddssynpunkt och riskerar bland annat att komma i konflikt med principen om uppgiftsminimering ur ett dataskyddsperspektiv. Nuvarande ordning tillämpas regelbundet i dagsläget samt har tillämpats även under den tid som migrationsdomstolarna fick lämna över flera mål i taget och även då fungerat tillfredsställande. En ändrad ordning i denna del kräver alltså ytterligare överväganden. Med hänsyn till det samt att nuvarande reglering fungerar tillfredsställande föreslås inte någon ändring av dagens ordning för överlämnande.

4.5 Domstolarnas samlade resurser tas till vara bättre

De nya reglerna föreslås ha en generell räckvidd. Det innebär att reglerna kommer att kunna tillämpas inte bara av de förvaltningsrätter som också är migrationsdomstolar, utan även av övriga förvaltningsrätter. Detta kan enligt arbetsgruppen förväntas leda till en högre nyttjandegrad av förvaltningsrätternas samlade avgörandekapacitet och resurser. Även för kammarrätternas del bör arbetsgruppens förslag på motsvarande sätt kunna leda till bättre resursutnyttjande och därmed till en jämnare arbetsfördelning med kortare handläggningstider som resultat.

Det förekommer sannolikt inte att en domstol har korta handläggningstider och samtidigt stora överbalanser. Stora målbalanser försämrar nämligen typiskt sett domstolarnas förutsättningar att upprätthålla rimliga handläggningstider. För att kunna möta sådana kraftiga målinflöden som har skett under senare år behöver domstolarna vanligtvis höja sin avgörandekapacitet avsevärt, vilket innebär en extra kraftansamling från hela personalens sida. Det är inte alltid möjligt att klara av en stor målökning med enbart de resurser som finns vid domstolen. Under sådana förhållanden riskerar handläggningstiderna att bli ännu längre. Möjligheten att utnyttja den överkapacitet som finns på andra domstolar är därmed av stor betydelse för att domstolarna ska kunna uppnå en mer balanserad målfördelning och därmed även en långsiktigt rimlig arbetsbelastning med handläggningstider som garanterar rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

Ett överlämnande av större mängder mål kan också bidra till att minska domstolarnas behov av extra resurser både på kort och lång sikt. Vid överlämnande av mål från en domstol som tillfälligt har ett för ansträngt arbetsläge för att kunna leverera avgöranden inom rimlig tid till en domstol som har ett bättre arbetsläge används befintliga resurser där de redan finns i den ordinarie verksamheten. Överlämnande av mål ger därmed en stabilare resurshantering vid fluktuationer i måltillströmningen än vad exempelvis förordnande av personal från andra domstolar gör. Det ger i sin tur en mer långsiktigt stabil organisation.

För att förbättra förvaltningsdomstolarnas förutsättningar att nå de av regeringen uppställda verksamhetsmålen för omloppstider krävs det enligt arbetsgruppen att domstolarna får större möjligheter att överlämna mål mellan varandra i situationer där ett ansträngt arbetsläge riskerar att få negativ påverkan på målens handläggningstider. Det är särskilt viktigt för de domstolar som påverkas av stora målinflöden och snabbt ökande balanser som vare sig kunnat förutses eller planeras för. Domstolarna kan använda sig av dessa möjligheter också för att förstärka effekterna av andra åtgärder som vidtas i syfte att komma till rätta med stigande målbalanser. De föreslagna reglerna innebär därmed att domstolarna får mer effektiva styrmedel för att kunna planera och dimensionera sin verksamhet med utgångspunkt i det faktiska målinflödet. En sådan reglering kan alltså förväntas leda till ett bättre resursutnyttjande och kortare handläggningstider.

4.6 Snabbare avgöranden leder till lägre kostnader

Den stora majoriteten av de måltyper som förekommer vid de allmänna förvaltningsdomstolarna kännetecknas av att det finns ett särskilt starkt behov av att få ett snabbt avgörande. För fysiska personer rör målen ofta förhållanden som har en central roll i deras vardag, till exempel familj, försörjning, boende, egendom eller säkerhet. Att leva i ovisshet om sådana förhållanden kan vara mycket påfrestande. För företag kan en lång handläggningstid skada affärsverksamheten samt även i övrigt påverka deras ekonomiska utsikter negativt i framtiden. Effekterna av långa väntetider i domstolarna innebär alltså att kostnaderna indirekt övervältras på parterna i målen när de inte kan få en domstolsprövning inom rimlig tid. Långa handläggningstider hos domstolarna innebär också ökade kostnader för det allmänna. En viktig faktor i detta sammanhang är att komplexiteten i målen typiskt sett ökar ju längre tid som går, vilket i sig är kostnadsdrivande. Utöver det kan en utdragen domstolsprocess innebära att det allmänna måste betala ut en förmån eller ett stöd som inte går att återkräva (se även avsnitt 6.2).

Om en domstol med stora målbalanser kan lämna över mål till en domstol utan motsvarande balanser kommer målen att kunna avgöras snabbare. Det är till fördel för såväl parterna som det allmänna (jfr SOU 2014:76 s. 363). Större möjligheter för domstolarna att hjälpa varandra med att hantera stora målbalanser leder alltså till minskade kostnader för både parterna och det allmänna.

4.7 Parternas behov av förutsebarhet och närhet till domstol kan tillgodoses

Forumreglerna ska som utgångspunkt vara stabila över tid och förutsebara för såväl parterna som domstolarna. Den allmänna forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar innebär som ovan nämnt att om besluts-

myndigheten flyttar handläggningen av vissa typer av ärenden från en del av landet till en annan påverkas fördelningen av mål mellan domstolarna.

Arbetsgruppens förslag syftar inte till att förändra nuvarande forumregler. Förslagen är i första hand avsedda att rationalisera och effektivisera handläggningen av mål genom att ge domstolarna möjligheter att jämna ut arbetsbördan i situationer av oväntat hög arbetsbelastning som riskerar att avsevärt fördröja målens handläggning. Det kan typiskt sett handla om situationer där det skett en omorganisation hos en beslutsmyndighet som innebär en ändrad geografisk lokalisering för en viss prövnings- eller beslutsenhet. Enligt arbetsgruppen kan utvidgade möjligheter till överlämnande i bland annat sådana fall bidra till en mer effektiv målhantering genom att andra domstolars kapacitet kan användas för att påskynda målens handläggning.

Betydelsen av det geografiska avståndet mellan den handläggande domstolen och parterna i målen har diskuterats i tidigare utredningssammanhang varvid den enskildes närhet till domstolen underströks som en viktig rättsprincip. Arbetsgruppen delar bedömningen att närheten till domstol är viktig, speciellt i mål där frågan om muntlig förhandling aktualiseras. Samtidigt måste beaktas att processen i förvaltningsdomstolarna är huvudsakligen skriftlig och muntliga inslag i handläggningen relativt få. Närheten till domstolen i den stora majoriteten av de mål som handläggs av förvaltningsrätterna och kammarrätterna spelar därmed inte lika stor roll som i de allmänna domstolarna där muntliga inslag är betydligt vanligare (se också nedan i 4.9).

Att handläggningen av mål är förutsebar för den enskilde är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Ytterst handlar det om att den enskilde ska informeras om processens gång och om vilken domstol som handlägger hans eller hennes mål så att han eller hon utan besvär kan komma i kontakt med domstolen (jfr RiR 2014:6). Detta gäller inte minst den enskildes berättigade förväntningar avseende information om vilken domstol som fått hans eller hennes mål överlämnat till sig för prövning och avgörande. Det saknas stöd för att påstå att parterna får sämre förutsebarhet till följd av en mer flexibel ordning för överlämnande av mål. Det är inte heller troligt att parterna själva skulle uppfatta det som att deras rättssäkerhet sätts på spel genom att målet avgörs av en annan domstol än den till vilken det ursprungligen kom in. Om parterna redan från början får reda på att deras mål blivit överlämnat till en annan domstol för att kunna avgöras snabbare kan det till och med leda till ökad förutsebarhet.

Arbetsgruppen anser att domstolarna kan tillgodose parternas berättigade behov av förutsebarhet i processen genom att upplysa parterna om förhållanden som är relevanta för handläggningen av deras mål. Det gäller även för de måltyper med egna forumregler som i stället utgår från var den enskilde finns, exempelvis skatte- och socialförsäkringsmål. När dessa mål lämnas över från en behörig domstol till en annan domstol kan målen komma till en domstol som finns långt borta från parternas hemvistort. Även i dessa fall kan domstolarna genom en tydlig kommunikation i samband med överlämnandet skapa tillräcklig förutsebarhet för parterna i fråga om den fortsatta handläggningen av deras mål.

Sammanfattningsvis bedömer arbetsgruppen att det ur de enskilda parternas perspektiv torde vara viktigare att målen handläggs snabbt och effektivt, än att målen avgörs av den domstol som parterna trodde skulle döma i målet (jfr för samma slutsats SOU 2014:76 s. 367). Ett snabbt avgörande kan också hjälpa parterna att bättre planera sin försörjning och livssituation i övrigt. Ett strikt fasthållande vid närhetsprincipen är därmed enligt arbetsgruppen inte

längre motiverat. Det är i princip endast i mål där muntlig förhandling ska hållas som det är en fördel för den enskilda parten att det är nära till domstolen. Det är bland annat av detta skäl som arbetsgruppen inte föreslår någon ändring av rekvisitet att ett överlämnande endast ska få göras om det kan ske ”utan avsevärd olägenhet för någon part” (jfr prop. 2016/17:27 s. 14). De föreslagna lydelseerna av bestämmelserna om överlämnande av mål kommer att utgå från samma rekvisit som finns i nuvarande regler. Det kan därmed säkerställas att närhetsprincipen beaktas i tillräcklig utsträckning vid överlämnande av större mängder mål både mellan förvaltningsrätter och kammarrätter.

4.8 Digitaliseringen har ökat tillgängligheten

En annan viktig aspekt att ta hänsyn till är den ökade användningen av digital teknik som skett inom Sveriges Domstolar under de senaste åren. Utvecklingen av det digitala arbetssättet och den digitala kompetensen har gått snabbt framåt, vilket borgar för en rättssäker målhantering oavsett var i landet som ett mål prövas. Många parter och andra aktörer kommunicerar med domstolarna via e-post. Till detta kommer att användningen av videoteknik i domstolsförhandlingar har blivit vanligare, vilket också lett till en ökad tillgänglighet för medborgarna till domstolarna. Som ett resultat av de här förändringarna har betydelsen av det geografiska avståndet till domstolen minskat för parterna i målen. Även i ljuset av detta är närhetsprincipen inte lika stark som den tidigare har varit.

4.9 Risken för oordning eller dubbelarbete är obetydlig

Den kritik gällande bland annat risk för oordning och dubbelarbete som framfördes mot förslaget om att en behörig tingsrätt under vissa förutsättningar skulle få flytta över ett mål till en annan tingsrätt (se ovan i 3.1.3) har begränsad relevans för arbetsgruppens förslag. Det gäller framför allt på grund av att förvaltningsprocessen och processen i allmän domstol skiljer sig åt. Handläggningen i förvaltningsprocessen är som ovan nämnt huvudsakligen skriftlig, och muntlig förhandling får ingå i handläggningen när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (9 § förvaltningsprocesslagen). Handläggningen i allmän domstol bygger i stället på principerna om muntlighet och omedelbarhet, vilket innebär att ett mål endast i undantagsfall kan avgöras i sak utan att huvudförhandling har hållits. Den presumtion för muntlighet som finns i allmän domstol medför bland annat att parter och andra i vissa fall kan komma att få högre resekostnader till följd av att mål flyttas över mellan olika tingsrätter. Till skillnad från förfarandet i allmän domstol är muntliga inslag i mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna förhållandevis få. Det bör därmed vara möjligt att ändra gällande överlämnanderegler i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar på det sätt som arbetsgruppen föreslår utan att riskera negativa konsekvenser i form av ökad arbetsbörda eller oordning.

Ett överlämnande av ett större antal mål är förenat med visst extra administrativt merarbete, inte bara för domstolarna utan också för Domstolsverket som ansvarar för statistik och resursfördelning mellan domstolarna. När ett mål kommer in till en domstol måste det registreras, vilket sker i målhanteringsystemet Vera. I samband med att målen lämnas över krävs att de avslutas hos den överlämnande domstolen och därefter registreras som inkomna hos den mottagande domstolen. Härigenom dubbelregistreras de överlämnade målen. Eftersom de mål som överlämnas statistiskt sett belastar två domstolar krävs det viss manuell hantering för att räkna bort dem vid

resursfördelning och måluppföljning. Arbetsgruppen bedömer att den manuella hanteringen kan undvikas genom att det görs anpassningar i målhanteringssystemet som möjliggör en uppmärkning av de mål som lämnas över.

Arbetsgruppens förslag gör reglerna för överlämnande av mål mer enhetliga genom att samma regler föreslås gälla för alla förvaltningsrätter och kammarrätter. Att det finns behov av mer enhetliga och flexibla regler för överlämnande av mål har bland annat påtalats vid remissbehandlingen av regeringens förslag till förlängda möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål (jfr prop. 2019/20:19). Av remissvaren framgår också att migrationsdomstolarnas tillfälligt utökade möjlighet att lämna över allmänna mål har utnyttjats och fungerat väl (jfr Ju2018/05347/DOM).

Ett överlämnande syftar till en snabbare handläggning av de överlämnade målen. Den domstol som målen kommer till kan som regel förväntas ha bättre förutsättningar för det. Domstolen kan dessutom handlägga målen enligt egna rutiner samt med hjälp av egen personal och egna nämndemän. Det innebär en stor fördel i effektivitetshänseende. Trots ett visst administrativt merarbete är den utvidgade möjligheten till överlämnande en viktig effektiviseringsåtgärd. De förändringar som arbetsgruppen föreslår innebär alltså att domstolarna ges bättre förutsättningar för en effektivare resursanvändning och målhantering med bibehållen kvalitet även under perioder av hög arbetsbelastning.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2024.

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Det kommer inte att krävas några särskilda förberedelser vid förvaltningsdomstolarna och förändringarna är angelägna. De föreslagna ändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

För processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler blir tillämpliga genast efter ikraftträdandet. Det behövs därför inte några övergångsbestämmelser.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser

6.1 Konsekvenser för domstolarna

6.1.1 Mer effektivt resursutnyttjande

Arbetsgruppens förslag syftar till att effektivisera resursanvändningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna genom att möjliggöra en flytt av större mängder mål från en domstol med hög arbetsbelastning till en domstol där det tillfälligt finns outnyttjad avgörandekapacitet. Genom de föreslagna ändringarna får domstolarna utökade möjligheter att jämna ut arbetsbelastningen mellan varandra. Arbetsgruppens förslag öppnar därmed för en mer ändamålsenlig fördelning av målen.

På samma sätt som när migrationsdomstolarna fick möjlighet att lämna över även andra mål än migrationsmål bör förslaget 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, bör förslaget sammantaget leda till ett mer effektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars resurser (jfr prop. 2016/17:27 s. 22).

Genom att överlämna mål från en domstol som har för mycket att göra med hänsyn till domstolens resurser till en domstol som har utrymme för att göra mer med de resurser som finns där minskar risken för omotiverade anslagsjusteringar. Genom utökade möjligheter till överlämnande kan domstolarna alltså uppnå en mer effektiv hantering av målen och därmed korta ned målens handläggningstider. Tillsammans med andra effektivitetshöjande insatser kan de nu föreslagna regeländringarna även avsevärt förbättra domstolarnas utsikter att nå de av regeringen uppställda verksamhetsmålen för omloppstider.

6.1.2 Endast begränsat administrativt merarbete

Arbetsgruppen bedömer att det kommer att tillkomma extra arbetsmoment, främst av administrativ karaktär, när ett större antal mål ska flyttas från en domstol till en annan. Det merarbete som kommer att krävas ingår dock typiskt sett i handläggningen redan idag, såsom av- och överregistrering av mål och beslut av domare om överlämnande av mål. Därutöver kan vissa andra avslutande åtgärder av administrativ karaktär komma att behövas. Enligt arbetsgruppen handlar det om relativt enkla och rutinmässiga arbetsuppgifter som kan lösas med befintliga personalresurser.

Överlämning av mål innebär som ovan nämnt en dubbelregistrering av målen. Förutom ett visst merarbete för registreringarna, kräver det även en extra manuell hantering vid resurstilldelning och måluppföljning. Enligt arbetsgruppen bör problemet med att samma mål till följd av ett överlämnande belastar två domstolar i statistiken kunna åtgärdas genom en tydlig uppmärkning av de överlämnade målen i målhanteringssystemet. Även i den delen kan kostnaderna för de nödvändiga systemanpassningarna inte förväntas bli annat än försumbara.

Det administrativa merarbete som ett överlämnande innebär uppvägs alltså av vinsterna med överlämnandet och bedöms kunna tillgodoses med befintliga resurser.

För att ytterligare förenkla överlämnandeprocessen finns det också olika uppslag till vidareutveckling av särskilda stödfunktioner i målhanteringssystemet, till exempel för att möjliggöra så kallade digitala målöverlämnanden mellan domstolarna. Genomförandet av arbetsgruppens förslag är dock inte beroende av några sådana systemanpassningar eller nya tekniska lösningar. Den reglering som finns gällande hur överlämnande ska gå till i praktiken är tillräcklig och tillämpas regelbundet i dagsläget.

6.1.3 Ingen risk att förlora kompetens eller att attraktiviteten minskar

I lagstiftningsärendet för utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål uttrycktes en viss oro över hur reglerna om utökade överlämnandemöjligheter för migrationsdomstolarna skulle inverka på domstolarnas kompetensförsörjningsbehov på lång sikt och deras möjligheter att i egenskap

av arbetsgivare attrahera nya jurister. Även vikten av utbildningsaspekten för domstolarnas notarier framhölls.

Vid överlämnande av större mängder mål kan det uppkomma mer än tillfälliga förändringar i målunderlaget vid de enskilda domstolarna. De föreslagna reglerna ska dock användas som ett komplement till övriga effektivitetshöjande åtgärder när det behövs utifrån de speciella förhållanden som råder vid varje enskild domstol. Överlämnande av mål ska endast ske undantagsvis när det behövs för att uppnå rimligt snabba avgöranden. Det saknas därmed anledning att befara att de utvidgade möjligheterna till överlämnande kan komma att resultera i att domstolarnas generalistkompetens försvinner eller att domstolarna kan få svårare att säkra sin kompetensförsörjning. Utbildningsaspekten värnas fortsatt genom det utbildningspaket som tillhandahålls av Domstolsakademin. En möjlighet att jämma ut arbetsbelastningen mellan domstolarna kan också leda till att mer tid frigörs till den viktiga handledningen av notarier och fiskaler.

6.1.4 Fortsatt jämn målfördelning

Under åren 2017–2020 då migrationsdomstolarna fick lämna över även andra mål än migrationsmål lämnade en förvaltningsrätt över mål till sex andra förvaltningsrätter. Under de första två åren lämnades totalt nästan 2 000 mål över och under de sista två åren lämnades totalt strax över 500 mål över. De mål som lämnades över var sådana som finns i stor omfattning i alla förvaltningsrätter, till exempel socialförsäkringsmål och mål enligt socialtjänstlagen. Arbetsgruppen bedömer att det främst är sådana vanligt förekommande mål som kommer att lämnas över om de föreslagna ändringarna genomförs. Även om många mål av en viss måltyp lämnas över till en annan domstol kommer alltså många sådana mål att finnas kvar i den överlämnande domstolen. Målfördelningen kommer därmed inte att påverkas i någon hög utsträckning.

Frågan om hur förvaltningsrätternas överlämnande av mål kan påverka kammarrätterna aktualiserades i ett tidigare lagstiftningsärende gällande förlängning av migrationsdomstolarnas möjligheter till överlämnande av mål. Vid remitteringen anfördes att det fanns ett behov av en närmare analys av hur en ordning innehållande förlängda eller permanenta möjligheter att överlämna mål kunde komma att påverka måltillströmningen till kammarrätterna och den därmed sammanhängande resursfördelningen till berörda domstolar.

Under den period som migrationsdomstolarna fick lämna över även andra mål än migrationsmål tog två av förvaltningsrätterna emot mål under alla år i perioden. Båda dessa tillhör samma kammarrätts domkrets. Av Domstolsverkets statistik från åren 2015–2022 kan inga tydliga samband ses mellan mängden mottagna mål i de två förvaltningsrätterna och mängden inkomna mål i kammarrätten. Detsamma gäller för den kammarrätt vars förvaltningsrätt som lämnat över målen. Den enda tydliga förändringen i målinflödet till kammarrätterna var för socialförsäkringsmålen. Inflödet av dessa mål ökade dock stort i alla förvaltningsrätter och kammarrätter under perioden, vilket bedöms bero på beslutsmyndighetens bedömningar och ändringar i reglerna för bland annat sjukpenning.⁴

Även om statistiken ovan inte är fullständig kan slutsatsen dras att de två kammarrätter vars förvaltningsrätter lämnade över respektive tog emot flest mål inte drabbades av några nämnvärda konsekvenser i fråga om antalet

⁴ Statistik framtagen av Domstolsverket.

inkomna mål under den period som migrationsdomstolarna fick lämna över även andra mål än migrationsmål. I och med att samtliga förvaltningsrätter nu föreslås få lämna över mål kan fler mål lämnas över mellan domstolarna. Vid överlämnande av stora mängder mål från flera förvaltningsrätter i samma domkrets skulle därför den kammarrätten kunna komma att påverkas, då det skulle kunna leda till fler respektive färre överklagade mål. De föreslagna ändringarna är dock till för att ge domstolarna bättre möjligheter att hålla handläggningstiderna i målen på rimliga nivåer. Överlämnande av mål får fortsatt ske endast i undantagsfall och ett överlämnande av flera mål får bara göras av hänsyn till domstolens handläggningstider och om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. Ändringarna ger alltså inte domstolarna möjligheter till mer allmänna och omfattande omfördelningar av mål. Arbetsgruppen bedömer därför att de föreslagna ändringarna inte kommer att ha någon betydande påverkan på målinflödet till kammarrätterna, i likhet med vad som kunde noteras under den period som migrationsdomstolarna fick lämna över även andra mål än migrationsmål.

Det är som anförts ovan upp till domstolscheferna vid den överlämnande och mottagande domstolen att komma överens om att ett överlämnande ska ske mellan domstolarna. Det är därför viktigt att de kammarrätter som påverkas av ett överlämnande får information om detta från berörda förvaltningsrätter. Det kan ske genom det informationsutbyte som sker mellan domstolarna redan idag. På så sätt kan kammarrätterna få en tillräckligt bra överblick över eventuella fluktuationer i målutvecklingen som kan ha betydelse för deras förutsättningar att planera verksamheten.

6.2 Konsekvenser för andra än domstolarna

Högre kapacitet hos domstolarna att avgöra mål leder till minskade målbalanser och därmed till kortare handläggningstider. Flera av målen i de allmänna förvaltningsdomstolarna har stor betydelse för enskildas försörjning och livssituation. Från enskilda rättssökandes perspektiv är det alltså en stor vinst om deras väntetider i förvaltningsdomstolarna kan förkortas eftersom det leder till mindre osäkerhet och samtidigt bättre möjligheter att planera sin försörjning eller verksamhet. En snabbare handläggning innebär alltså stora fördelar för de enskilda.

Många måltyper i förvaltningsdomstolarna gäller ansökningar av olika typer av förmåner och stöd som bekostas av det allmänna. En utdragen process i domstol kan i vissa fall innebära att en förmån eller ett stöd som är under prövning måste fortsätta att betalas ut fram till dess att domstolen avgjort målet. Vissa av dessa förmåner och stöd kan inte heller återkrävas även om domstolen beslutar att de inte skulle ha betalats ut. Kortare handläggningstider i domstolarna innebär bland annat i dessa fall även minskade kostnader för det allmänna.

Arbetsgruppens förslag leder till ett bättre och effektivare utnyttjande av de allmänna förvaltningsdomstolarnas samlade resurser på ett sätt som kan öka förtroendet för domstolarna. Möjligheten att få en domstolsprövning inom skäligen tid är också viktig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Förslagen i promemorian leder alltså till positiva samhällseffekter i flera olika avseenden.

Arbetsgruppens förslag till mer ändamålsenliga överlämnanderegler har ingen direkt påverkan på mål där det yrkas muntlig förhandling. Därmed kan de föreslagna ändringarna inte förväntas leda till ökade resekostnader för enskilda eller det allmänna för inställelse i domstol. Förslagen väntas av

samma anledning inte heller innebära några ökning av det allmännas kostnader för offentliga biträden. I mål där muntlig förhandling ingår ska domstolarna också med nuvarande regler som utgångspunkt beakta eventuella komplikationer avseende målens handläggning när det bedöms om det finns skäl att överlämna målen. Någon förändring i fråga om hur rätten till offentliga biträdens ersättning för tidsspillan och utlägg kommer att bedömas i de fall som nu kan bli aktuella är därför inte att vänta (jfr prop. 2016/17:27 s. 15).

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 *får handlägga* sådana mål.

En kammarrätt 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 får handlägga sådana mål.

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

I paragrafen regleras bland annat de närmare förutsättningar som gäller för överlämnande av mål mellan kammarrätter. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket är oförändrat. Det nuvarande *tredje stycket* blir efter ändringen det *fjärde stycket*.

I *andra stycket* anges att ett överlämnande får ske till en annan kammarrätt som *får handlägga* sådana mål. Ändringen innebär att begränsningen av vilka mål som får lämnas över kopplas till den mottagande domstolens formella kompetens. Den nya formuleringen innebär alltså att överlämnande får ske av alla mål som inte enligt lag eller förordning endast får avgöras av särskilt utpekade förvaltningsdomstolar, så kallad specialdestinering.

Ett nytt *tredje stycke* införs enligt vilket kammarrätterna ges möjlighet att också lämna över *ett eller flera* mål till en annan kammarrätt som *får handlägga* sådana mål, *om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider*. Det är den överlämnande domstolens handläggningstider som avses. 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, till exempel vakanser eller frånvaro på grund av sjukdom. För att en kammarrätt ska få överlämna ett eller flera mål krävs

också att det kan ske *utan avsevärd olägenhet för någon part*, på samma sätt som gäller för överlämnande av ett mål enligt andra stycket.

I situationer där ett yrkande om muntlig förhandling görs först efter att ett mål har lämnats över till en annan domstol kan den mottagande domstolen återlämna målet. Samma överväganden ska då göras som vid överlämnandet till den mottagande domstolen.

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 *får handlägga* sådana mål.

En *förvaltningsrätt* 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 *förvaltningsrätt* som *får handlägga* sådana mål.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om att förvaltningsrätt ska vara första domstolsinstans om ärendet ska prövas av allmän förvaltningsdomstol samt den allmänna forumregeln. Därutöver regleras de förutsättningar som gäller för överlämnande av förvaltningsrätternas mål. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första till tredje styckena och sjätte stycket är oförändrade.

Fjärde stycket har ändrats på så sätt att mål får lämnas över till en annan förvaltningsrätt som *får handlägga* sådana mål. Bestämmelsens innebörd är densamma som gäller för kammarrätter enligt 8 a § andra stycket i den av arbetsgruppen föreslagna lydelsen.

Femte stycket har ändrats till att även omfatta de förvaltningsrätter som inte är migrationsdomstolar och andra mål än migrationsmål samt att mål får lämnas över till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål. Bestämmelsens innebörd är densamma som gäller för kammarrätter enligt 8 a § tredje stycket i den av arbetsgruppen föreslagna lydelsen.

Bilaga 1

Tabell 1

Förvaltningsrätter – uppfyllelse av regeringens verksamhetsmål

	Totalt exkl. förtursmål och migrationsmål 75:e percentilen Regeringens mål 6 månader		
	2020	2021	2022
Domstol			
Falun	9,5	9,1	9,9
Göteborg	6,8	7,9	6,1
Härnösand	15,1	12,7	5,1
Jönköping	9,3	9	9,8
Karlstad	7,3	6,4	6,3
Linköping	7,8	9,9	6,3
Luleå	8,1	5,1	3,8
Malmö	7,7	8,4	10,1
Stockholm	5,2	6,2	6,6
Umeå	7,9	5,6	3,7
Uppsala	10,3	11,9	10,7
Växjö	12,1	11,8	12,1
Totalt	8,1	7,8	7,9

Tabell 2

Kammarrätter – uppfyllelse av regeringens verksamhetsmål

	Totalt exkl. förtursmål och migrationsmål 75:e percentilen Regeringens mål 6 månader		
	2020	2021	2022
Domstol			
Göteborg	5,8	5,2	5,8
Jönköping	6,2	8	8,7
Stockholm	16,6	4,9	7,6
Sundsvall	6,9	8,2	8,4
Totalt	8,7	5,8	7,0