

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion vid Förvaltningsrätten i Falun den 31 augusti–2 september 2011

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: justitieombudsmannen Lars Lindström, byråchefen Malou Lindblom, hovrättsassessorerna Emma Regné, Christina Berg och Erika Bergman samt kammarrättsassessorn Cecilia Melander.

1. Inledning

Inspektionen inleddes onsdagen den 31 augusti 2011 med att JO och hans medarbetare togs emot av lagmannen Johan Montelius, rådmännen Anders Lidman och Anna Önell, chefsadministratören Viktoria Toftell samt domstolssekreteraren Lisbeth Eklund Asp. De informerade om domstolens organisation m.m. i enlighet med vad som framgår av bl.a. domstolens arbetsordning samt enligt följande.

Förvaltningsrätten bildades den 15 februari 2009 genom att Länsrätterna i Gävleborgs län och Dalarnas län lades samman. Under den första tiden bedrevs verksamheten i såväl Gävle som Falun, men sedan den 30 augusti 2010 är domstolen lokaliserad till Falun. Förvaltningsrätten har knappt 50 anställda, varav 12 domare; lagmannen, åtta rådmän och tre fiskaler. Den 30 augusti 2010 infördes en ny organisation på domstolen. Personalen är indelad i tre enheter, varav två är dömande och en är administrativ. På den första av de två dömande enheterna lottas socialförsäkringsmål och en del andra mindre målgrupper, på den andra lottas bl.a. skattemål och biståndsmål. Det är enhetschefen som har det formella ansvaret för målen fram till dess att de är klara för avgörande alternativt klara för uppsättning. Målen lottas då över på den domare som ska avgöra målet. Förtursmålen är undantagna från denna ordning och lottas på en domare redan när de kommer in till förvaltningsrätten. Beredningen av målen sköts i huvudsak av notarier och föredragande.

Förvaltningsrätten fick under år 2010 in 5 853 mål men räknar med en viss nedgång till cirka 5 500 mål under år 2011. Det är främst, men inte enbart, de stora målgrupperna socialförsäkring och skatt som har minskat i omfattning. Förvaltningsrätten har ett antal gamla socialförsäkringsmål och skattemål i balans. Det pågår ett aktivt arbete med att avgöra dessa mål i åldersordning samtidigt som domstolen genom olika åtgärder också försöker upprätthålla en god avverknings-

takt i andra målgrupper och avseende senare inkomna socialförsäkrings- och skattemål av enklare beskaffenhet. Prognosen är god för att förvaltningsrätten redan i år ska kunna minska sina balanser.

2. Granskningens omfattning

Akterna i domstolens fem äldsta icke avgjorda mål rörande skatt, socialförsäkring, laglighetsprövning, offentlig upphandling, körkortsingripanden, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) respektive lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) granskades. Akterna i de fem äldsta ärendena gällande bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) begärdes också fram för granskning men eftersom två av dessa fanns hos en domare som arbetar från Gävle kom dessa inte att ingå i granskningen utan ersattes av de i åldersordning följande målen. Vidare granskades domar och beslut under slumpvis utvalda perioder år 2010 och 2011 samt akterna i mål avgjorda under veckan före inspektionen och akterna i mål enligt LVU och LVM avgjorda under januari–februari år 2011.

3. Iakttagelser och bedömningar

Under inspektionen lämnade domare och annan personal upplysningar rörande handläggningen av vissa mål. Dessa uppgifter redovisas inte i detalj i protokollet men har givetvis beaktats vid ställningstagandena.

Inspektionen avslutades med ett möte vid vilket de under inspektionen gjorda iakttagelserna redovisades i huvudsak.

JO Lars Lindström framhöll inledningsvis att det allmänna intrycket var att förvaltningsrätten genomfört ett ambitiöst arbete med den nya organisationen och att det framstod som att den hade alla förutsättningar att bli en effektiv och väl fungerande organisation.

Vid granskningen uppmärksammades följande.

3.1 Långsam handläggning m.m.

3.1.1 Vid granskningen kunde konstateras att handläggningstiden i ett antal mål, främst socialförsäkringsmål (t.ex. mål 1484-10, 2506-10, 2544-10, 4348-10, 4380-10 och 4484-10) och skattemål (t.ex. mål 365-10, 369-10, 424-10), har blivit påfallande lång. I flera fall har målen legat klara för uppsättning/avgörande under mer än ett års tid.

Av den information som erhållits från förvaltningsrätten under inspektionen framgår att man är medveten om att man, särskilt inom områdena socialförsäkring och skatt, har ett antal gamla mål i balans. Dessa balanser har bl.a. uppkommit som en följd av det arbete som genomförts med att lägga samman två domstolar och att införa en ny organisation.

JO Lars Lindström: I 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion föreskrivs att mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske. Detta innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid. Sedan den 1 januari 2011 stadgas också i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid.

Jag har i och för sig förståelse för att två så stora förändringar som sammanläggningen av två domstolar och införandet av en ny organisation under en period medför påfrestningar på en domstol och då även kan ha en negativ inverkan på domstolens handläggningstider. Även med beaktande av detta är det dock oacceptabelt att det i vissa fall dröjer så lång tid som ett år eller mer från det att mål är färdigberedda till dess att dom meddelas. Jag kan emellertid konstatera att förvaltningsrätten är medveten om problemet och att den arbetar aktivt för att kunna avgöra gamla mål och förhindra att senare inkomna mål blir liggande allt för lång tid när de är färdigberedda. Jag förutsätter att förvaltningsrätten fortsätter sitt arbete för att i än större utsträckning komma till rätta med de långa handläggningstiderna.

3.1.2 Vid granskningen av de fem äldsta icke avgjorda skattemålen påträffades tre serier av mål i vilka man under en längre tid har avvaktat avgöranden från högre instans. I den första serien (bl.a. mål 130-10) som avser moms på förvärv av nytt transportmedel kom det inväntade avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen i maj 2011. I den andra serien (bl.a. mål 259-10 och 260-10) som avser återbetalning av moms till utländska företagare har förvaltningsrätten avgjort ett mål som nu ligger i Kammarrätten i Sundsvall för avgörande. I den tredje serien (bl.a. mål 335-10 och 350-10) som gäller ersättning för mervärdesskatt enligt numera upphävda lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting kom det inväntade avgörandet från Kammarrätten i Sundsvall under våren 2011. I den första serien har förvaltningsrätten på begäran av part fattat beslut om vilandeförklaring. I de två senare serierna har domstolen, såvitt framgår av akterna, varken hört parterna i frågan om att avvakta den högre instansens avgörande eller fattat något formellt beslut om vilandeförklaring.

JO Lars Lindström: I förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningslagen (1986:223) finns inte några bestämmelser om att ett mål eller ärende får förklaras vilande under vissa förutsättningar. Institutet vilandeförklaring får dock genom ett avgörande från Regeringsrätten anses fastslaget inom förvaltningsrättens område (se RÅ 2005 ref. 33). JO har i tidigare beslut uttalat att man därav naturligtvis inte får dra slutsatsen att möjligheterna att fördröja avgörandena i förvaltningsärendena skulle ha vidgats (JO 2009/10 s. 76 och JO:s dnr 5672-2010).

För förvaltningsdomstolarnas vidkommande gäller, som nämnts ovan, att målen ska avgöras så snart det kan ske. Domstolen bör därför vara relativt restriktiv med att avvakta avgöranden från högre instans och det särskilt i de fall då det inte finns anledning att tro att det aktuella avgörandet är nära förestående. Om domstolen

överväger att avvakta ett avgörande från högre instans, bör parterna höras i frågan. Det är vidare lämpligt att, om domstolen kommer fram till att avgörandet bör avvaktas, ett formellt beslut om vilandeförklaring fattas. Därigenom får parterna tydligt besked om hur domstolen har för avsikt att fortsätta sin handläggning.

3.1.3 I det under föregående punkt nämnda målet 130-10, som initierades vid domstolen i oktober 2007, skickade förvaltningsrätten den 14 juni 2011 ett föreläggande till klaganden. Föreläggandet delgavs klaganden med delgivningskvitto och formulerades på följande sätt.

”Förvaltningsrätten har tidigare förklarat Ert mål vilande i avvaktan på avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen i mål nr 2666-08. Dom har nu avkunnats i detta mål. Ni får härmed tillfälle att slutföra Er talan. Ni har tidigare begärt att förvaltningsrätten håller muntlig förhandling i målet. Ni ska även yttra Er över om detta yrkande kvarstår. Yttrandet ska vara skriftligt och ha kommit in till förvaltningsrätten senast den 15 augusti 2011. Om Ni inte yttrar Er kan målet ändå komma att avgöras. Om Ni har några frågor kan Ni kontakta förvaltningsrätten. Delgivningskvittot skall snarast återsändas till förvaltningsrätten i bifogat svarskuvert.”

Klaganden delgavs föreläggandet den 20 juni 2011 men hade inte kommit in med något svar.

Rådmannen Anna Önell uppgav att målen i den serie av mål där 130-10 ingick delvis handlagts gemensamt. I de flesta av de aktuella målen hade inte muntlig förhandling begärts. I målen skickades emellertid liknande förelägganden och formuleringen i det aktuella föreläggandet blev inte helt korrekt. Det är inte domstolens uppfattning att målet, när klaganden inte hördes av, kan anses som ”klart för uppsättning”. Domstolen kommer i stället att sätta ut målet till muntlig förhandling. Hon uppgav även att domstolen inte brukar utfärda förelägganden som delges med delgivningskvitto och i dessa ange en bestämd sista dag för svar på det sätt som gjorts i detta föreläggande.

JO Lars Lindström: Avsikten med föreläggandet torde ha varit att undersöka om klaganden ville ta tillbaka sin tidigare framförda begäran om muntlig förhandling och, om han gjorde det, ge honom tillfälle att skriftligen slutföra sin talan. Föreläggandet måste emellertid tolkas som att förvaltningsrätten, om klaganden inte hörde av sig, skulle avgöra målet utan förhandling. Föreläggandet har alltså fått en felaktig utformning. Jag vill understryka vikten av att en domstols förelägganden utformas så att de blir riktiga, begripliga och för handläggningen framåt. Vidare vill jag påpeka att när ett föreläggande ska delges bör sista dag för svar bestämmas till en viss tid efter delgivning.

3.2 Tid för meddelande av dom i mål om beredande av vård enligt LVM

3.2.1 Vid inspektionen iaktogs två mål – 7025-10 och 309-11 – om beredande av vård enligt LVM i vilka dom hade meddelats 18 respektive 16 dagar efter att muntlig förhandling ägt rum. Av handlingarna framgick att dom hade beslutats vid

enskild överläggning samma dag som förhandling hållits och att någon ytterligare utredning i målen inte getts in därefter.

JO Lars Lindström: När det gäller frågan om hur lång tid rätten efter en förhandling i ett mål om beredande av vård enligt LVM kan dröja med att meddela dom finns inga uttryckliga bestämmelser i LVM. Jag har i ett beslut den 27 juli 2011 (JO:s dnr 6188-2010) uttalat mig i denna fråga. Beslutet finns tillgängligt på JO:s hemsida, www.jo.se. Jag vill också hänvisa till JO 1983/84 s. 415 f.

Sammanfattningsvis uttalar jag i det nämnda beslutet att det krav på skyndsamt handläggning som anges i 37 § LVM också innebär att rätten skyndsamt måste meddela dom när målet är färdigt för avgörande. I mål enligt LVM där målet är utrett och parterna slutfört sin talan i och med den muntliga förhandlingen bör förvaltningsrätten enligt min mening normalt vinnlägga sig om att avkunna sin dom muntligen. Om det av någon anledning inte är möjligt, måste domen ändå meddelas skyndsamt. Det kan i allmänhet inte anses vara förenligt med skyndsamhetskravet att utnyttja hela den fyraveckorsfrist som är föreskriven i 18 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion.

När det gäller de nu aktuella målen anser jag inte att det är förenligt med skyndsamhetskravet att efter det att muntlig förhandling ägt rum i målen dröja 18 respektive 16 dagar med att meddela dom.

3.2.2 I mål 7344-10, som också avsåg beredande av vård enligt LVM, hade förvaltningsrätten fastställt ett beslut om omedelbart omhändertagande. I målet hölls därefter muntlig förhandling den 17 januari 2011 och vid enskild överläggning samma dag beslutades dom. Den meddelades den 18 januari, varvid ansökan om vård enligt LVM avslogs och förvaltningsrätten förordnade att domen i denna del skulle gälla omedelbart.

JO Lars Lindström: Jag beslutar att ta upp frågan om tiden för meddelande av dom i målet till utredning i ett särskilt ärende.

3.3 Utformningen av domar och andra beslut m.m.

3.3.1 I mål 6143-10 överklagade en ekonomisk förening i oktober 2010 ett beslut av Svenska ESF-rådet, Östra Mellansverige, att avslå en ansökan om utbetalning av stöd från Europeiska Socialfonden. Klaganden förelades inledningsvis att inkomma med viss komplettering, varefter förvaltningsrätten förelade klaganden att yttra sig över vad ESF-rådet anfört i den skrivelse som hade översänts till förvaltningsrätten tillsammans med överklagandet. Ett yttrande kom in i början av november 2010. Därefter beslutade förvaltningsrätten den 3 augusti 2011 att avvisa överklagandet och överlämna målet till Förvaltningsrätten i Karlstad för vidare handläggning. Som skäl för detta angavs att det var den domstolen som i enlighet med 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar var behörig att pröva överklagandet. Likartade omständigheter förelåg i förvaltningsrättens mål 2636-11.

JO Lars Lindström: Av 7 § förvaltningsprocesslagen framgår att om en förvaltningsrätt eller kammarrätt i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet men att en annan motsvarande domstol skulle vara behörig, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om den som inlett målet inte har något att invända mot detta och det inte heller finns något annat skäl mot att handlingarna överlämnas. Handlingarna ska anses ha kommit in till den senare domstolen samma dag som de kom in till den domstol som först tog emot handlingarna. Förutsättningar för överlämnande är således bl.a. att ett sådant kan ske i samband med att målet inleds och att den som inlett målet inte har något att invända mot detta.

Överklagandet i mål 6143-10 kom in till förvaltningsrätten i oktober 2010 och förvaltningsrätten vidtog därefter vissa handläggningsåtgärder. Även i mål 2636-11, som kom in till förvaltningsrätten i juni 2011, vidtog förvaltningsrätten flera handläggningsåtgärder. Den 3 augusti 2011 beslutade förvaltningsrätten att avvisa båda överklagandena och överlämnade samtidigt målen till andra förvaltningsrätter för handläggning.

I de aktuella målen har förvaltningsrätten påbörjat handläggningen och jag konstaterar därför att det inte har funnits lagligt stöd för att lämna över de båda målen. Det inträffade visar därför på vikten av att rätten inte försummar att granska sin behörighet i samband med att ett mål anhängiggörs vid domstolen.

I förarbetena till bestämmelsen i 7 § förvaltningsprocesslagen anges inte anledningen till den nu nämnda begränsningen i möjligheten att överlämna ett mål till annan förvaltningsdomstol. Där framgår att bestämmelsen infördes med motsvarande regler i rättegångsbalken och lagen (1996:242) om domstolsärenden som förebild (se prop. 1997/98:101, s. 102 f.). Jag har för egen del svårt att se anledningen till att det inte skulle vara möjligt att överlämna målet även sedan domstolen påbörjat handläggningen. En sådan ordning skulle underlätta för den enskilde och medföra att det inte förelåg risk för att denne lider någon rättsförlust om hans eller hennes överklagande av förvaltningsmyndighet överlämnas till fel domstol och detta initialt inte uppmärksammas vid domstolen. Jag finner därför skäl att överlämna ett exemplar av detta protokoll till Justitiedepartementet.

När det gäller handläggningen av de aktuella målen kan jag vidare konstatera att förvaltningsrätten inte, i enlighet med vad som föreskrivs i 7 § förvaltningsprocesslagen, har efterhört med klagandena om de hade något att invända mot att målen lämnades över.

Slutligen har förvaltningsrätten utformat domslutet så att överklagandena avvisats och målen överlämnats till behörig förvaltningsrätt. I en situation där förutsättningar att lämna över ett mål till annan domstol föreligger är det korrekta förfarandet att i beslut ange att målet lämnas över till viss annan förvaltningsrätt. Överklagandet ska således inte också avvisas.

3.3.2 Sedan Skatteverket avslagit en ansökan om hindersprövning på grund av att en parts identitet inte ansetts styrkt, överklagades beslutet till förvaltningsrätten (mål 2715-11). Skatteverket begärde att ärendet skulle återförvisas för ytterligare handläggning, eftersom handläggaren inte hade uppmärksammat att en kopia av en ny passhandling hade lämnats in. Förvaltningsrätten beslutade att visa målet åter till Skatteverket för fortsatt handläggning.

JO Lars Lindström: Enligt min mening borde förvaltningsrätten i den uppkomna situationen inte enbart ha visat ärendet åter till Skatteverket, utan också i samband med detta undanröjt Skatteverkets beslut (se Kammarrättens i Göteborg beslut 2008-09-16 i mål 2345-08).

3.3.3 Länsstyrelsen i länet hade beslutat att avvisa ett överklagande av ett beslut i ett körkortsärende såsom för sent inkommet. Länsstyrelsens avvisningsbeslut överklagades till dåvarande Länsrätten i Dalarnas län (mål 3409-09). Länsrätten avslog överklagandet. Beslutet innehöll en överklagandehänvisning.

JO Lars Lindström: Av 33 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen framgår att om ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet och en domstol efter överklagande har prövat detta beslut eller vägrat prövningstillstånd i fråga om ett sådant överklagande, får domstolens beslut inte överklagas. Beslutet skulle därför inte ha innehållit en upplysning om hur beslutet kunde överklagas.

3.3.4 Vid granskningen av domar i psykiatrimål noterades i flera fall att förvaltningsrätten (eller i förekommande fall dåvarande länsrätten), i mål som inlett genom ett överklagande eller en ansökan från patienten, angett chefsöverläkaren som motpart (t.ex. mål 3619-09, 3497-11, 3567-11 och 3585-11). Motsvarande iakttagelse gjordes vid JO:s tidigare inspektion vid domstolen år 2006 (JO:s dnr 4771-2006) .

JO Lars Lindström: Chefsöverläkaren får inte överklaga rättens beslut (se 33 § andra stycket LPT och 18 § andra stycket LRV) och är i de nu aktuella fallen inte patientens motpart i processen (se prop. 1999/2000:44 s. 105 f.). I likhet med vad JO konstaterade vid den tidigare inspektionen konstaterar jag därför att chefsöverläkaren inte bör betecknas som motpart i domarna. Jag utgår från att förvaltningsrätten nu ändrar sina rutiner i berört avseende.

3.4 Bristande diarieföring m.m.

3.4.1 I mål 25-11 beslutade förvaltningsrätten den 4 januari 2011 att avvisa Socialnämndens i Älvdalens kommun underställda beslut om omedelbart omhändertagande av barnen AA och NN enligt LVU eftersom de inkommit för sent. I beslutet angavs också att de omedelbara omhändertagandena av AA och NN hade upphört.

I skälen angavs bl.a. att socialnämnden den 21 december 2010 beslutade att omedelbart omhändertaga barnen AA och NN med stöd av LVU. Besluten underställdes förvaltningsrättens prövning genom handlingar som skickades per fax och

som kom in till rätten den 4 januari 2011. Enligt 7 § LVU ska socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då besluten fattades. Om besluten inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandena. Det står klart att socialnämnden har underställt besluten för sent. De omedelbara omhändertagandena av AA och NN har därmed upphört. De underställda besluten ska avvisas.

Av dagboksbladet i målet framgår att domstolen den 13 januari 2011 aktbilagerat underställning i original, som kom in till förvaltningsrätten den 27 december 2010 och felaktigt registrerats som handling i annat mål vid domstolen, 5412-10.

JO Lars Lindström: Det kan konstateras att på grund av att de till domstolen den 27 december 2010 inkomna handlingarna från socialnämnden registrerats i fel mål har rätten den 4 januari 2011 felaktigt beslutat att avvisa besluten som för sent inkomna.

Det är naturligtvis fullständigt oacceptabelt att en handling registreras i fel mål med den konsekvens som i detta fall blev följden. Vikten av noggrannhet vid kontroll av inkommande handlingar kan därför inte nog understrykas för att undvika att liknande situationer uppstår.

3.4.2 Vid genomgång av akten i mål 350-10, ett mål i den tredje serien av skattemål som avvaktade annat måls utgång, uppmärksammades att några av de aktbilagerade handlingarna saknades. Vidare var flera handlingar i akten märkta med fel aktbilagenummer, vilket också fått till följd att det i dagboksbladet på flera ställen gjorts hänvisningar till fel aktbilagor. För några aktbilagor angavs i dagboksbladet att handlingarna förvaras i ett av sambandsmålen. Kopior av handlingarna fanns emellertid i akten, dock utan eller med felaktiga aktbilagenummer.

Vid genomgång av akten i ett annat skattemål (335-10) som handlagts tillsammans med ett annat mål, framkom att flera av handlingarna inte hade korrekta aktbilagenummer. Det kunde konstateras att de aktbilagenummer som angavs på handlingarna var de aktbilagenummer som handlingarna åsatts i sambandsmålet.

JO Lars Lindström: Jag vill mot bakgrund av dessa iakttagelser erinra om bestämmelserna i 23 och 26 §§ förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna enligt vilka det under handläggningen av ett mål fortlöpande ska registreras vilka handlingar som kommer in till domstolen, vilka åtgärder som domstolen utför i målet och vad som i övrigt förekommer i detta eller i samband med överklagande av ett avgörande. De handlingar som getts in eller har upprättats i ett mål ska föras samman till en akt. Handlingarna ska numreras i löpande följd efter hand som de kommer in eller upprättas.

Ett måls gång ska enkelt kunna följas både internt vid domstolen, av parterna och vid en utomstående granskning av verksamheten. Det får därför inte finnas

utrymme för osäkerhet när det gäller frågan om var handlingarna kan återfinnas eller vilken handling som avses.

Efter det att en handling har registrerats i ett mål läggs handlingen normalt sett i målets akt. När handlingar är avsedda för flera mål kan, efter registrering, ett exemplar av handlingen eller en kopia av den tillföras respektive måls akt. Handlingen ska då åsättas rätt aktbilagenummer i respektive mål. Om handlingen eller en kopia av den inte tillförs respektive måls akt måste det på något sätt tydligt framgå var den kan återfinnas. Oavsett hur hanteringen sker bör den utföras systematiskt och på likartat sätt för att det ska vara möjligt att överblicka materialet och för att handlingarna snabbt och enkelt ska kunna återfinnas. Det gäller särskilt i fråga om omfattande mål och i serier av mål.

Jag vill slutligen påpeka att iakttagelser om liknande brister i dagbokföring och akthantering förekom vid JO:s tidigare inspektion vid domstolen år 2006.