

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion vid Förvaltningsrätten i Luleå den 10–12 mars 2015

Inledning

Den 10–12 mars 2015 genomförde justitieombudsmannen Lars Lindström tillsammans med föredragandena Cecilia Melander, Ulrika Kullman, Helen Lidö och Lena Lindbäck en inspektion vid Förvaltningsrätten i Luleå.

Inledande sammanträde

Inspektionen inleddes tisdagen den 10 mars 2015 med att JO och hans medarbetare togs emot av lagmannen Victoria Bäckström, rådmännen tillika enhetscheferna Anna Sivlér och Eva Beselin samt chefsadministratören Kajsa Johansson och kanslienhetschefen Anna Johansson. De lämnade en redogörelse för förhållandena vid förvaltningsrätten och uppgav i huvudsak följande:

Förvaltningsrätten i Luleå har under de två senaste åren genomgått mycket stora förändringar. I samband med att domstolen den 1 oktober 2013 även blev en migrationsdomstol mer än fördubblades antalet mål och en ny organisation inrättades. Vidare inleddes ett mycket omfattande rekryteringsarbete. Sedan hösten 2013 har antalet anställda vid domstolen ökat från 28 till över 70 personer. Domstolen består idag av fyra enheter varav två dömande enheter, en kanslienhet och en administrativ enhet. På varje dömande enhet finns en enhetschef, domare, beredningssamordnare, föredragande, fiskaler och notarier. Som huvudregel fördelas alla inkommande mål till de dömande enheterna med lika delar vardera. Undantag gäller dock för socialförsäkringsmål, mål enligt upphandlingslagstiftningarna samt mål enligt smittskyddslagstiftningen som fördelas till enhet 1 och mål om skatt, a-kassa och laglighetsprövning som fördelas till enhet 2. På kanslienheten finns en kanslienhetschef och domstolshandläggare. Den administrativa enheten ansvarar för t.ex. ekonomi, upphandling, personaladministration och säkerhet. En del av administrationen utgörs av en servicegrupp som arbetar gemensamt med personal från Luleå tingsrätt och som bl.a. handhar domstolarnas IT, arkiv, kontorsservice, vaktmästeri, reception och förhandlingssalar. Arbetet på den administrativa enheten leds av chefsadministratören.

Under 2014 gick mycket tid och resurser till rekrytering och introducering av nyanställda samt till att få den nya organisationen att fungera. Arbetsituationen vid domstolen påverkades även av att verksamheten under en del av året bedrevs i tillfälliga lokaler medan de ordinarie lokalerna byggdes om. Våren 2015 förväntas domstolen för första gången sedan starten av migrationsverksamheten vara fullbemannad. Målsättningen under året är att minska omloppstiderna och höja kvaliteten i dömandet. Fokus kommer läggas på att utveckla det redan påbörjade arbetet med riktlinjer för domskrivning, genomföra försök med ”snabbspår” för vissa måltyper samt fortsätta med kompetensutveckling av personalen.

Inspektionens omfattning

JO hade före inspektionen fått del av förvaltningsrättens arbetsordning med bilaga, verksamhetsplan och rutindokument m.m. Under inspektionen fick JO även del av promemorian Riktlinjer för domskrivning för Förvaltningsrätten i Luleå.

Vid granskningen kontrollerades de tio äldsta pågående målen och de tio senast avgjorda målen om socialförsäkring, skatt och bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), tvångsvård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, tvångsvård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, och ingripanden enligt körkortslagen (1998:488). Dessutom granskades akter i mål enligt LVU och LVM som var avgjorda under april och maj 2014. Av mål enligt utlänningslagen (2005:716) kontrollerades de 20 äldsta pågående respektive de 20 senast avgjorda målen om uppehållstillstånd på grund av asyl eller andra skyddsskäl och mål om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vidare granskades de tio senast avgjorda målen om förvar, mål enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och mål om uppehållstillstånd för ensamkommande barn (asyl). Dom- och beslutböcker från 2014 granskades stickprovsvis.

Under inspektionen erhöles muntliga upplysningar rörande handläggningen av vissa mål. De uppgifter som framkom redovisas inte i detalj i protokollet men har givetvis beaktats vid ställningstagandena.

Avslutande sammanträde

Vid ett avslutande sammanträde torsdagen den 12 mars 2015 hölls en översiktlig genomgång med förvaltningsrättens personal då de iakttagelser som hade gjorts vid granskningen redovisades.

Iakttagelser och bedömningar

Allmänt

JO Lars Lindström: Det allmänna intrycket av förvaltningsrätten är gott. Ordningen i akterna är god; dagbokföringen är noggrann och överskådlig. Förvaltningsrätten håller de tidsfrister som förekommer i lagstiftningen. I mål

med tidsfrister meddelar förvaltningsrätten inte sällan dom genom avkunnande vilket enligt min mening är bra för parterna. Förvaltningsrättens avgöranden är generellt välskrivna och motiverade på ett klargörande sätt.

Domskäl i psykiatrimål

JO Lars Lindström: I ett beslut den 23 maj 2014, JO 2014/15 s. 318 (dnr 748-2014), kritiserade jag domare vid Förvaltningsrätten i Linköping för bristfälliga domskäl i fem avgöranden i mål om psykiatrisk tvångsvård. Jag uttalade där att det är viktigt att domskälen skrivs så att det framgår att domstolen tar sin uppgift på allvar och inte okritiskt accepterar de bedömningar som har gjorts inom psykiatrin.

Vid inspektionen har jag granskat ett antal domar i psykiatrimål från början av 2014 och från de första månaderna 2015. Jag kan konstatera att många av avgörandena från 2014 är bristfälliga på samma sätt som de kritiserade avgörandena från Förvaltningsrätten i Linköping. Med tillfredsställelse noterar jag däremot att avgörandena från 2015 generellt håller en betydligt högre standard och i allmänhet är motiverade på ett klargörande sätt. Ett exempel härpå är förvaltningsrättens dom den 27 februari 2015 i mål 303-15. Det finns enstaka exempel på bristfälliga domskäl även i domar som har meddelats under 2015; ett sådant exempel är förvaltningsrättens dom den 4 mars 2015 i mål 388-15.

Diskrepans mellan domskäl och domslut

I mål 2574-14 om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen meddelades dom den 25 februari 2015 och enligt domslutet avslogs överklagandet. Av domskälen framgick att klagandenas yrkande om beviljande av familjehemsplacering enligt LVU avvisades och att överklagandena i övrigt avslogs. Beslutet att avvisa framgick dock inte av förvaltningsrättens domslut.

JO Lars Lindström: I 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) föreskrivs att det av avgörandet ska framgå de skäl som har bestämt utgången. Uppgifterna i domslutet måste överensstämma med de bedömningar och slutsatser som anges i domskälen. Jag vill därför framhålla vikten av att utformningen av domar sker med största noggrannhet.

Utformningen av förelägganden enligt förvaltningsprocesslagen

Vid granskningen av akter uppmärksammades ett flertal förelägganden där det inte framgick vad som skulle bli konsekvensen om föreläggandet inte följdes. Det gällde både förelägganden för motpart att svara på ett överklagande (se t.ex. mål 1428-14 och 1430-14) och förelägganden att inkomma med ett yttrande (se t.ex. mål 718-14 och 1430-14). Det noterades även ett fåtal förelägganden att komplettera ett överklagande med en fullmakt som var otydligt formulerade i detta avseende (se t.ex. mål nr UM 1839-14).

JO Lars Lindström: Förelägganden enligt 10 § förvaltningsprocesslagen ska innehålla en upplysning om att målet kan komma att avgöras även om något svar inte kommer in till domstolen inom den utsatta tiden. Vid kommunikation

av svar enligt 12 § förvaltningsprocesslagen kan rätten välja att ge sökanden eller klaganden tillfälle att yttra sig. Rätten kan också välja att *förelägga* sökanden eller klaganden att yttra sig. Om rätten väljer att utfärda ett föreläggande, ska föreläggandet precis som ett föreläggande enligt 10 § innehålla en upplysning om att målet kan komma att avgöras även om det inte kommer in något svar till domstolen inom den utsatta tiden. I förelägganden att komplettera ett överklagande som har getts in av ett ombud med fullmakt ska det, enligt 49 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen, anges att talan tas upp till prövning endast om föreläggandet följs. Utformningen av de aktuella föreläggandena stämmer således inte överens med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. I sammanhanget vill jag också nämna att det i förelägganden enligt 10 § förvaltningsprocesslagen, enligt min mening, uttryckligen bör anges att motparten ska svara i målet. Det är också lämpligt att ange vad svaret enligt bestämmelserna i 11 § förvaltningsprocesslagen ska innehålla.

Handläggningen vid ofullständiga överklaganden

Vid granskningen noterades flera fall där förvaltningsrätten först hade anmodat en klagande att komplettera ett ofullständigt överklagande inom en viss tid och därefter, när någon komplettering inte hade kommit in inom den föreskrivna tiden, förelagt klaganden att avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars inte skulle tas upp till prövning (se t.ex. mål 2239-13).

JO Lars Lindström: Enligt 5 § förvaltningsprocesslagen ska rätten, om ett överklagande innehåller en sådan brist att handlingen inte kan läggas till grund för prövning i sak, förelägga klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans eller hennes talan annars avvisas. Med hänsyn till lagens ordalydelse och till domstolens allmänna skyldighet att driva mål framåt för ett snabbt avgörande, anser jag att det är lämpligt att domstolen förelägger klaganden att komplettera ett ofullständigt överklagande utan en föregående anmodan.

Sekretess

JO Lars Lindström: Enligt 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) upphör en sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål att vara tillämplig om uppgiften tas in i en dom i målet. Detta gäller dock inte om domstolen särskilt förordnar att sekretessbestämmelsen ska gälla även i fortsättningen. Huvudregeln är att ett sådant förordnande inte får omfatta domslutet. Praxis varierar mellan domstolar när det gäller frågan om partens namn ingår i domslutet och om det över huvud taget är möjligt att sekretessbelägga uppgift om parts namn i domar och andra beslut (se Ds 2014:33 s. 28–31, 38 och 39). Det finns inte skäl att kritisera domare som sekretessbelägger parts namn i exempelvis mål enligt utlänningslagen. I domen den 13 februari 2015 i mål UM 216-15 har förvaltningsrätten uppenbarligen avsett att använda sig av denna möjlighet. Förvaltningsrätten har i domshuvudet skrivit ”sekretessbelagda uppgifter” på platsen för klagandens namn och hänvisat till

en bilaga. På motsvarande sätt har förvaltningsrätten hänvisat till en bilaga när det gäller Polismyndighetens och Migrationsverkets diarienummer. Emellertid innehåller domen inget förordnande om fortsatt sekretess enligt 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen. Det torde innebära att uppgifterna blev offentliga genom domen trots att domstolens avsikt var att de skulle vara hemliga. Det är naturligtvis inte tillfredsställande.

Förtursförklaring

I mål UM 1561-14 som gällde uppehållstillstånd fanns ett yttrande, som kom in till förvaltningsrätten den 23 december 2014, där klagandens ombud skrev att det yrkades att förvaltningsrätten ”tar beslut i ärendet så snart som möjligt samt anger när dom kan förväntas”. Vid tiden för JO:s inspektion var målet ännu inte avgjort.

JO Lars Lindström: Enligt 1 § lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol kan domstolen efter skriftlig ansökan från en enskild part förklara att målet ska handläggas med förtur i domstolen.

Ärenden om förtursförklaring är att betrakta som förvaltningsärenden och förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig på förfarandet. Förvaltningslagens allmänna regler om myndigheternas serviceskyldighet (4 §) gäller när ett ärende inleds. När den enskilde vill ta initiativ till ett ärende är domstolen alltså skyldig att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och domstolens verksamhet. I 7 § stadgas vidare att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Här begärde klagandens ombud att målet skulle avgöras snabbt utan att använda ordet ”förtur”. Om domstolen är osäker på vad den enskilde menar är den skyldig att ta kontakt med den enskilde och försöka ta reda på detta. Det följer av reglerna i förvaltningslagen. Enligt min mening borde således förvaltningsrätten ha kontaktat ombudet för att reda ut syftet bakom skrivelsen och informera honom om möjligheten att ge in en skriftlig ansökan om förtursförklaring av målet.

Långsam handläggning

Vid granskningen av domstolens äldsta ännu inte avgjorda mål kunde följande konstateras:

Två skattemål med målsamband kom in till domstolen i januari respektive september 2013 och var klara för avgörande kort tid därefter (se mål 111-13 och 2129-13).

Ett mål om ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring kom in till domstolen för ett år och tio månader sedan. Två uppehåll på sex respektive åtta månader hade förekommit under handläggningen (se mål 1051-13).

Två mål om bistånd enligt socialtjänstlagen kom in till domstolen för drygt sju månader sedan och såvitt framgick hade de varit klara för avgörande sedan dess (se mål 1486-14 och 1438-14).

Ett mål om ingripande enligt körkortslagen kom in till domstolen för mer än nio månader sedan och hade varit klart för avgörande sedan dess (se mål 1139-14).

Även de senast avgjorda målen granskades. Denna granskning visade att det fanns ett antal mål om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen som hade varit klara för avgörande mellan sju och nio månader innan dom meddelades i målen (se mål UM 485-14, UM 606-14 och UM 1040-14).

JO Lars Lindström: I regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket). Vidare föreskrivs i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande någon längre tid. När det gäller mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar stadgas dessutom i 16 kap. 4 § utlänningslagen att dessa ska handläggas skyndsamt. I regleringsbrev för budgetåren 2014 och 2015 avseende Sveriges domstolar har regeringen beslutat att inriktningen ska vara att 75 procent av målen i förvaltningsrätterna, exklusive förturs- och migrationsmål, ska ta högst sex månader att avgöra. Av migrationsmålen, som inte gäller avlägsnande avseende ensamkommande barn eller verkställighet, ska 90 procent ta högst fyra månader att avgöra i migrationsdomstol.

För enskilda kan det innebära stora påfrestningar att inte få sin sak prövad inom skälig tid. Alltför långa handläggningstider kan också påverka förtroendet för domstolens verksamhet. Granskningen visade exempel på mål som hade blivit liggande klara för avgörande under ett stort antal månader eller där det varit långa uppehåll i handläggningen. Det är inte acceptabelt. När det gäller målen om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen har de långa uppehållen i handläggningen inte varit förenliga med det krav på skyndsamhet som ställs upp i lagen.

Vilandeförklaring

Bland ännu inte avgjorda skattemål påträffades flera mål om mervärdesskatt på tryckeritjänster. Målen hade varit klara för avgörande under en längre tid utan att några handläggningsåtgärder hade vidtagits från förvaltningsrättens sida (se bl.a. mål 2092-11, 2278-12 och 410-13). Ansvarig domare uppgav att målen gällde en begränsad fråga och att ett vägledande avgörande i frågan inväntades från Högsta förvaltningsdomstolen. Förvaltningsrätten hade varken hört parterna i frågan om att avvakta den högre instansens avgörande eller fattat något formellt beslut om vilandeförklaring.

JO Lars Lindström: I förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen finns inte några bestämmelser om att ett mål eller ärende får förklaras vilande under vissa

förutsättningar. Institutet vilandeförklaring får dock genom ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen 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 (se JO 2009/10 s. 76, dnr 1792-2007, och JO:s beslut den 8 april 2011, dnr 5672-2010).

För förvaltningsdomstolarnas del 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.

Vid protokollet

Cecilia Melander

Justerat den 20 april 2015

Lars Lindström