



– JO –

5810-2011

1 (12)

Justitieombudsmannen
Lars Lindström

Inspektion vid Förvaltningsrätten i Stockholm den 30 november-2 december 2011

Protokollet i korthet: Jag genomförde under tre dagar en inspektion vid domstolens allmänna avdelning. På avdelningen finns en stor mängd mål med mycket långa handläggningstider. Detta är givetvis synnerligen bekymmersamt. Domstolen är väl medveten om allvaret i situationen och har för mig redovisat orsakerna till denna samt vilket arbete som pågår för att förkorta handläggningstiderna. På grund av iakttagelserna vid inspektionen ska domstolen senast den 15 maj 2012 återkomma med en redovisning av balansläget och det fortsatta arbetet med att förkorta handläggningstiderna.

Förutom denna kritik för långsam handläggning har jag kritiserat domstolen avseende huvudsakligen följande frågor:

- förfarandet vid information om förenklad delgivning,
- bristande diarieföring,
- hanteringen av en parts begäran om utlämnande av handlingar, och
- handläggningen av mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Slutligen har jag med anledning av iakttagelser vid inspektionen beslutat att särskilt utreda hanteringen av yrkanden om förtursförklaring, kallelse av vittnen till muntlig förhandling, handläggningen av psykiatrimål och fördelningen av mål mellan domare.

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: justitieombudsmannen Lars Lindström, byråchefen Malou Lindblom, hovrättsassessorerna Emma Regné, Christina Ericson, Christina Berg och Li Brismo samt kammarrättsassessorerna Cecilia Melander och Maria Norberg.

1. Inledning

Inspektionen inleddes onsdagen den 30 november 2011 med att JO och hans medarbetare togs emot av lagmannen AA, chefsrådmannen tillika avdelningschefen på den allmänna avdelningen BB och administrativa direktören CC. De informerade om domstolens organisation m.m. i enlighet med vad som framgår av domstolens

arbetsordning samt enligt följande.

Förvaltningsrätten i Stockholm är Sveriges största domstol med ca 525 anställda och med ungefär 500 olika typer av mål. Domstolen är en av Sveriges tre migrationsdomstolar. Här arbetar en lagman, sex chefsrådmän, en administrativ direktör, 74 rådmän varav 22 är enhetschefer, tre kanslienhetschefer, 20 fiskaler, 100 notarier, 200 föredraganden och 80 sekreterare. Förvaltningsrätten är organiserad på tre dömande avdelningar; en skatteavdelning, en migrationsavdelning och en allmän avdelning. Varje dömande avdelning leds av en avdelningschef. Avdelningarna är i sin tur indelade i enheter som leds av en enhetschef. Förutom enhetschefen består varje enhet av 1-2 rådmän, 1-2 fiskaler och 11-14 föredraganden och notarier. Skatteavdelningen består av fyra dömande enheter medan det på såväl den allmänna avdelningen som på migrationsavdelningen finns nio dömande enheter. Inom varje avdelning finns det kanslienheter som leds av en kanslienhetschef.

Den 21 september 2009 infördes en ny organisation som syftade till att få en enhetligare struktur med större möjligheter till samordning, bättre förutsättningar för ökad specialisering och enhetligare rutiner. För den allmänna avdelningen innebar omorganisationen att förhandlings- och förvaltningsavdelningarna slogs samman och att personalen i viss utsträckning fick nya typer av mål att arbeta med. Domstolen prioriterade migrationsmålen. Vid omorganisationen flyttades därför personal motsvarande en enhet från den allmänna avdelningen till migrationsavdelningen.

Den 15 februari 2010 genomfördes den s.k. förvaltningsrättsreformen som innebar att 23 länsrätter blev 12 förvaltningsrätter. Länsrätten i Stockholms län och Länsrätten i Gotlands län lades samman till Förvaltningsrätten i Stockholm. Verksamhetsområdet förändrades också på så sätt att tre kommuner norr om Stockholm flyttades till Förvaltningsrätten i Uppsala. Samma år fick domstolen besked från Domstolsverket om nedskärningar i budgeten. Under en period kunde domstolen inte nyanställa. Samtidigt flyttades två rådmän till Förvaltningsrätten i Uppsala.

Under år 2010 ökade antalet inkomna mål på såväl migrationsavdelningen som på den allmänna avdelningen. En stor andel av ökningen av inkomna mål på den allmänna avdelningen berodde på att överklaganden av beslut från Försäkringskassan ökade med 40 procent. Samma år skedde en dramatisk ökning av bl.a. inkomna mål rörande offentlig upphandling.

Domstolen är väl medveten om att det finns en alltför stor balans av gamla mål på den allmänna avdelningen. Förklaringen är bl.a. att införandet av domstolens nya organisation inledningsvis innebar en minskad effektivitet på den allmänna avdelningen. Därtill bidrog personalnedskärningarna och den ökade inströmningen av mål till den uppkomna situationen.

Avdelningen har nu fått en betydande personalförstärkning. Den 1 september 2010 inrättades en ny enhet. Vissa måltyper har också flyttats från den allmänna avdelningen till skatteavdelningen. Den 1 september 2011 inrättade förvaltningsrätten ytterligare en enhet på den allmänna avdelningen. Den nya enheten har bl.a. tilldelats äldre socialförsäkringsmål. En rad andra åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med situationen på den allmänna avdelningen. Det har bl.a. pågått arbete med att uppnå en ökad specialisering bland domare och föredragande och dokument om ansvaret för målen har tagits fram. Den sammantagna effekten av hittills genomförda åtgärder är att balansen av mål i år har minskat med 25 procent. Även åldersstrukturen på målen har förbättrats. På sikt är avdelningens målsättning att målen inte ska ligga klara för avgörande mer än tolv månader. Under år 2012 planerar avdelningen att arbeta vidare med att bl.a. förbättra

domskrivningen. Andra exempel på vad avdelningen ska arbeta vidare med nästa år är tydliggörande av domarnas ansvar och en säkrare beredning av målen.

2. Granskningens omfattning

Granskningen begränsades till den allmänna avdelningen.

Varje enhets tio äldsta icke avgjorda mål rörande socialförsäkring granskades. Vidare granskades varje enhets fem äldsta icke avgjorda mål rörande laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900), offentlig upphandling, körkortsingripanden, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) respektive lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) samt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Slumpvis utvalda akter i mål som avgjorts under de senaste två veckorna, och som då varit två år eller äldre, granskades. Även akter i mål enligt LVU och LVM avgjorda under april år 2011 och september-oktober år 2011 granskades. Vidare granskades domar och beslut från november 2011. Slutligen granskades slumpvis utvalda akter i mål som bedömts klara för avgörande men ännu inte avgjorts.

3. Iakttagelser och bedömningar

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

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

Vid granskningen uppmärksammades följande.

3.1 Långsam handläggning m.m.

3.1.1 Vid granskningen av den allmänna avdelningens äldsta icke avgjorda mål kunde följande konstateras. Handläggningstiden i samtliga granskade socialförsäkringsmål var påfallande lång. Alla mål inkom till förvaltningsrätten för mellan cirka ett till drygt två år sedan. De flesta målen var klara för avgörande sedan minst ett år tillbaka och övriga borde ha varit klara för avgörande sedan länge om erforderliga handläggningsåtgärder vidtagits i anslutning till att målen kom in. Även handläggningstiden i målen rörande bistånd enligt socialtjänstlagen var i många fall för lång. Ett flertal av de granskade målen inkom för mer än sex månader sedan och knappt hälften av dessa var klara för avgörande sedan mer än sex månader tillbaka. Också bland dessa mål förekom det uppehåll i handläggningen på flera månader.

Även i mål angående laglighetsprövning har handläggningstiden i vissa fall blivit för lång. Av de mål som JO granskat var fem mål ett år eller äldre. I ett mål, 35253-10, som inkom i juli 2010, dröjde det ett år och fyra månader innan överklagandet skickades för yttrande till motparten.

Mål från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd granskades stickprovsvis och det konstaterades att alla de granskade målen var klara för avgörande sedan minst ett år tillbaka.

Även de senast avgjorda målen granskades. Av de nio äldsta målen som avgjorts efter att JO underrättat domstolen om inspektionen hade fyra varit klara för avgörande sedan två år tillbaka. Även vid stickprovsvis granskning av domböcker från

november 2011 noterades mål som varit klara för avgörande under en längre tid och mål som borde ha varit det men där handläggningen i stället återupptagits efter lång tid.

Av den information som erhållits under inspektionen och även i tidigare remissvar till JO framgår att domstolen är medveten om att det finns ett stort antal gamla mål i balans. Dessa balanser har bl.a. uppkommit som en följd av en omorganisation av länsrätten hösten 2009, förvaltningsrättsreformen under 2010 samt en stor ökning av måltillströmningen för socialförsäkringsmål. Ett omfattande arbete pågår för att komma till rätta med balanserna.

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. I regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Sveriges domstolar har regeringen beslutat att inriktningen för huvuddelen av målen i förvaltningsrätterna skulle vara att de inte tar längre tid än sex månader att avgöra i respektive instans.

Sedan jag tillträdde som JO den 1 juni 2011 har jag i ett antal beslut kritiserat Förvaltningsrätten i Stockholm för alltför långa handläggningstider. Kritiken har huvudsakligen gällt mål vid den allmänna avdelningen. Jag har även i ett beslut denna dag i ett klagomålsärende (JO:s dnr 5695-2011) kritiserat domstolen för dess handläggningstid i ett mål rörande vårdbidrag. Jag har således varit, och är, väl medveten om att handläggningstiderna vid domstolen varit mycket bekymmersamma och det var också en av anledningarna till att jag beslutade att genomföra denna inspektion. Resultatet av min granskning – en stor mängd mål med mycket långa handläggningstider – var därför väntat. Icke desto mindre är det givetvis synnerligen bekymmersamt att domstolen inte kan leva upp till de krav som lagstiftningen och regeringen ställer och det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot domstolen. 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.

Under inspektionen har såväl ledningen som enskilda domare redogjort för vilka åtgärder som har vidtagits och vidtas för att försöka komma till rätta med balanssituationen. Jag kan konstatera att ett omfattande arbete bedrivs vid domstolen för att förkorta handläggningstiderna och minska balanserna. Från domstolens sida har också framhållits att man börjar se förbättringar. Jag förutsätter att arbetet fortsätter.

Till uppföljning av de iakttagelser jag nu gjort vill jag senast den 15 maj 2012 få en redovisning av balansläget på den allmänna avdelningen per den 30 april 2012 samt i förekommande fall en redogörelse för vilka åtgärder domstolen avser att vidta för att förkorta handläggningstiderna och minska balanserna framöver.

3.1.2 Vid inspektionen iakttogs tre mål – 22263-10, 32689-10 och 1065-11 – i vilka det dröjt mellan en och tre månader innan domstolen meddelade beslut med anledning av yrkanden om inhibition.

I mål 22263-10, gällande återbetalning av sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), inkom yrkande om inhibition den 8 februari 2010. Beslut i frågan om inhibition meddelades den 3 mars 2010. Rådmannen EE uppgav bl.a. att målet avsåg fråga om återbetalning av sjukpenning med ett mycket stort belopp och att klaganden som grund för sin talan hade framfört en omfattande

argumentation. Det är beklagligt att det tog så lång tid innan beslut meddelades, men målets omfattning krävde längre handläggningstid än normalt.

I mål 32689-10, gällande återbetalning av sjukersättning enligt AFL, inkom yrkande om inhibition den 8 juni 2010. Beslut i frågan om inhibition meddelades den 9 augusti 2010. Rådmannen DD, som är enhetschef på den enhet där målet handlades när inhibitionsyrkandet framställdes, har pratat med den ansvariga domaren. DD uppgav att yrkanden om inhibition handläggs med förtur och att det i normalfallet inte tar så lång tid som i detta fall innan beslut meddelas. Det inträffade är ett misstag som han beklagade.

I mål 1065-11, gällande laglighetsprövning, inkom yrkande om inhibition den 11 januari 2011. Yrkandet om inhibition kommunicerades därefter med motparten och beslut i frågan meddelades den 14 april 2011. Rådmannen EE uppgav att yrkandet om inhibition kom in tillsammans med överklagandet. Han gjorde bedömningen att frågan om inhibition inte var så brådskande att kommunikering inte kunde ske innan domstolen tog ställning. Med hänsyn till detta samt till att materialet i målet var omfattande och sakfrågan inte helt okomplicerad förelades motparten att yttra sig över yrkandet om inhibition. Ett yttrande från motparten inkom den 15 februari 2011. Beslutet krävde sedan noggranna överväganden och det blev ett långt beslut.

JO Lars Lindström: Inhibitionsinstitutet är ett viktigt inslag i skyddet för rättssäkerheten och det ligger i sakens natur att ett yrkande om inhibition alltid måste handläggas skyndsamt. Ett skäl till detta är att en åtgärd, för det fall domstolen anser att det finns skäl att meddela inhibition, ska hinna stoppas innan skada för den part som ansökt om inhibition uppkommer. Man kan i handläggningen inte skilja mellan inhibitionsyrkanden som framstår som berättigade och sådana som inte gör det genom att låta skyndsamhetskravet gälla bara för den förstnämnda kategorin. Även en inhibitionssökande som bedöms ha svaga grunder för sitt yrkande har således rätt att så snart som möjligt genom ett avslagsbeslut få ledning för sitt fortsatta handlande (se JO 1989/90 s. 34). Hur lång tid en domstol kan dröja med att pröva ett yrkande om inhibition utan att för den skull överskrida kravet på skyndsamt behandling är naturligtvis en bedömningsfråga. För det fall målet innehåller ett omfattande material samt komplicerade och svårbedömda frågor kan prövningen givetvis tillåtas dröja längre än om det t.ex. rör sig om mål eller ärenden av förhållandevis begränsad omfattning.

Även med hänsyn till vad som framkommit avseende de nu aktuella målen anser jag att det inte är förenligt med skyndsamhetskravet med de dröjsmål som redovisats varför förvaltningsrätten förtjänar kritik.

3.1.3 Av de avgjorda mål enligt LVU och LVM som granskades konstaterades att dom i de flesta målen hade meddelats med tillräcklig skyndsamt. I sju mål (2765-11, 2972-11, 4496-11, 6229-11, 6790-11, 13079-11 och 14984-11) dröjde det emellertid mellan 19-28 dagar från muntlig förhandling till dess dom meddelades.

JO Lars Lindström: När det gäller mål enligt LVU och LVM finns det i dessa lagar inte någon uttrycklig bestämmelse om hur lång tid rätten efter en förhandling kan dröja med att meddela dom. Jag har i ett beslut den 27 juli 2011 (JO:s dnr 6188-2010) samt i protokoll från inspektion vid Förvaltningsrätten i Falun (JO:s dnr 4330-2011) uttalat mig i denna fråga avseende mål enligt LVM. Beslutet och protokollet finns tillgängligt på JO:s hemsida, www.jo.se.

Sammanfattningsvis har jag uttalat 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.

Bestämmelsen om skyndsamt handläggning i 33 § LVU är likalydande med den i 37 § LVM. Vad jag uttalat rörande skyndsamhetskravet i LVM-målen gäller därför även för LVU-målen.

När det gäller de nu aktuella målen anser jag att det inte är förenligt med skyndsamhetskravet att det dröjt mellan 19 och 28 dagar efter det att muntlig förhandling ägt rum innan dom meddelats. Förvaltningsrätten förtjänar kritik.

3.1.4 I ett mål gällande aktivitetsersättning enligt AFL (mål 37204-10) beslutade förvaltningsrätten den 1 september 2010 att avslå ett interimistiskt yrkande från klaganden om att provisorisk ersättning skulle utbetalas fram till dess att domstolen meddelade dom i målet. I en skrivelse som kom in till domstolen den 16 december 2010 uppgav klaganden att domstolen prövat yrkandet enligt fel lagrum och att frågan därför borde prövas i enlighet med den korrekta bestämmelsen. Den 4 januari 2011 rättidsprövade domstolen överklagandet och dagen därpå skickades akten till kammarrätten.

JO Lars Lindström: Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tid en förvaltningsdomstol ska överlämna ett överklagande och övriga handlingar i målet till högre instans. Det ligger dock i sakens natur att detta ska ske utan dröjsmål. Om överklagandet avser beslut i en fråga om interimistisk åtgärd bör handlingarna genast lämnas över till kammarrätten.

I det nu aktuella fallet har anledningen till att överlämnandet dröjt 20 dagar inte gått att utreda. Ett sådant dröjsmål är dock inte acceptabelt och föranleder kritik.

3.2 Den inledande granskningen av målen

I ett mål rörande ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (29156-10) hade överklagandet kommit in till förvaltningsrätten den 26 april 2010. I överklagandet framställdes ett yrkande om muntlig förhandling. Yrkandet uppmärksammades först i november 2011.

Vid genomgången av mål rörande socialförsäkring kunde i ett flertal fall konstateras att mål hade bedömts som klara för avgörande när de kom in till förvaltningsrätten men att kommunikation sedan skett inför avgörandet upp till ett och ett halvt år senare.

JO Lars Lindström: Det är naturligtvis viktigt att en noggrann granskning sker när överklaganden kommer in till domstolen för att undvika att exempelvis, som i mål nr 29156-10, ett yrkande om muntlig förhandling av misstag inte uppmärksammas.

För att avgöra om ytterligare kommunikering är nödvändig måste den inledande granskningen även utgöra en förhandsbedömning av utgången i målet. Den förhandsbedömningen är givetvis preliminär. Dessutom görs den ofta av en annan person än den som senare dömer i målet. Det är emellertid olyckligt när ett mål bedöms som klart för avgörande, men kommunikeringen av någon anledning återupptas långt senare. Jag kan inte uttala mig om huruvida förhandsbedömningen av

utgången varit bristfällig i de mål som granskats vid inspektionen. Det stora antal mål i vilken kommunikering bedömts nödvändig långt efter att de vid en första granskning bedömts som klara för avgörande ger mig ändå anledning att erinra om vikten av noggrannhet vid den inledande granskningen av målen.

3.3 Förfarandet vid information om förenklad delgivning

Vid inspektionen iaktogs ett stort antal mål i vilka information om förenklad delgivning hade skickats till klaganden först sedan mer än en vecka hade förflutit från att överklagandet kom in till domstolen. I t.ex. mål 32598-10, 32811-10, 32899-10, 37828-10, 39091-10, 40512-10 och 9687-11 skickades sådan information mellan 10 och 16 dagar efter att överklagandet hade kommit in till förvaltningsrätten. I mål 27746-10 och 43595-10 dröjde det 20 respektive 24 dagar från det att överklagandet kom in till domstolen till dess att information om förenklad delgivning skickades till klaganden.

I mål 4070-11 noterades att information om förenklad delgivning skickades samtidigt till klagandena och motparterna sedan klagandenas överklagande hade kommit in till domstolen men innan motparterna hade gett in någon handling i målet.

JO Lars Lindström: Av 24 § första stycket delgivningslagen (2010:1932), DelgL, som trädde i kraft den 1 april 2011, då 1970 års delgivningslag (1970:428) upphörde att gälla, framgår att förenklad delgivning får användas av en myndighet vid delgivning med den som är part eller har liknande ställning i ett mål eller ärende, om denne har fått information av myndigheten om att delgivningssättet kan komma att användas i målet eller ärendet. Vidare anges i 25 § första stycket DelgL att sådan information ska delges genom vanlig delgivning, muntlig delgivning, särskild delgivning med juridisk person eller stämmingsmannadelgivning. I andra stycket samma lagrum anges emellertid att delgivning enligt första stycket inte behöver ske när någon har gett in en handling i målet eller ärendet och informationen till denne lämnas i nära anslutning till att handlingen har kommit in till myndigheten. Innehållet i 25 § motsvarar i huvudsak 3 a § andra stycket i 1970 års delgivningslag.

Information om att förenklad delgivning kan komma att användas ska lämnas i varje instans. Utgångspunkten för bedömningen av om informationen behöver delges är när handlingen har kommit in till myndigheten. Regeln i 25 § andra stycket DelgL kan därför få olika innebörd beroende på om informationen lämnas i ett pågående ärende eller i anslutning till att parten ger in ett överklagande. Bestämmelsens utformning syftar till att en överinstans ska kunna lämna informationen utan krav på delgivning i samband med att underinstansen har lämnat över målet, dvs. när underinstansens akt och överklagandet har kommit in till överinstansen (se prop. 1990/91:11 s. 48 och prop. 2009/10:237 s. 135).

Vad gäller kravet i 25 § andra stycket DelgL om att informationen ska lämnas ”i nära anslutning” till att partens handling kommit in till myndigheten kan nämnas att i förarbetena till 2010 års lag angavs att den tidigare gällande motsvarande bestämmelsen i 3 a § andra stycket 2 i 1970 års delgivningslag vanligen tillämpades på så sätt att informationen skickades till parterna med *vändande post* i samband med att de första gången gav in en handling till myndigheten (prop. 2009/10:237 s. 134 f.). Det är enligt min uppfattning givet att den information om förenklad delgivning som i mål 27746-10 och 43595-10 skickats 20 respektive 24 dagar efter att klagandens överklagande kom in till förvaltningsrätten inte kan anses ha lämnats i nära anslutning till att domstolen mottog överklagandet (jfr Kammarrättens i Stockholm beslut den 3 februari 2011 i mål 585-11 och RÅ 2001 not. 155). Inte heller handläggningstider på mellan 10 och 16 dagar överensstäm-

mer med de krav som lagstiftningen ställer upp. Förvaltningsrätten kan inte undgå kritik. Med vändande post förstås en handläggning på någon eller ett par dagar och för egen del anser jag att sådan information inte bör lämnas senare än inom en vecka från det att partens handling kommit in till domstolen för att upplysningen om att förenklad delgivning kan komma att användas i målet ska anses vara lämnad i *nära anslutning* till att domstolen mottog handlingen.

Som framgått är undantaget i 25 § andra stycket från kravet på delgivning av information om förenklad delgivning endast tillämpligt om informationen skickas till parten i nära anslutning till att dennes ingivna handling har kommit in till myndigheten. Jag är därför kritisk mot att förvaltningsrätten informerade motparterna i mål 4070-11 om att de skulle komma att delges handlingar i målet genom förenklad delgivning innan de ens hade gett in någon handling i målet.

3.4 Bristande diarieföring

Vid genomgång av akter framkom bl.a. följande brister i diarieföringen.

I ett mål rörande offentlig upphandling (20882-11), som handlagts tillsammans med ett annat mål (20881-11), överensstämde akten inte med registreringen i målhanteringssystemet Vera. Bl.a. hade ett flertal aktbilagor i mål 20882-11 överhuvudtaget inte registrerats i Vera. I akten återfanns även kopior på handlingar från sambandsmålet, utan att dessa registrerats. Det var därför förenat med svårigheter vid granskningen att följa handläggningen av mål 20882-11.

I två sambandsmål (16481-11 och 16482-11) rörande LVU hölls muntlig förhandling den 13 september 2011 varefter dom meddelades den 20 september 2011. Protokollet från den muntliga förhandlingen och därefter ingivna handlingar var diarieförda endast i mål nr 16481-11, vilket innebar att diarieföringen i mål nr 16482-11 inte var komplett.

I ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen (4037-11) kunde konstateras att akten, efter överklagande av ett icke slutligt beslut, kommit åter från Högsta förvaltningsdomstolen men att detta inte antecknats i målregistret.

I ett annat mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen, 8114-11, som handlagts tillsammans med mål 8113-11, hade vissa aktbilagor endast registrerats i mål 8113-11, vilket innebar att diarieföringen i mål 8114-11 inte var komplett.

I ett mål rörande ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (20828-10) kunde konstateras att handlingar som kommit in inte hade registrerats fortlöpande i Vera. Registrering hade gjorts i efterhand men med angivande av felaktigt datum för när handlingarna gavs in.

JO Lars Lindström: Jag vill mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts 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.

Handläggningen 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.

Förvaltningsrätten förtjänar kritik för de redovisade bristerna.

3.5 Begäran om förtur

I mål 23811-10, som avsåg sjukersättning, fanns en tjänsteanteckning från ett möte den 6 maj 2010 mellan klaganden och en handläggare på förvaltningsrätten. Av denna framgick bl.a. att klaganden ställt frågor till handläggaren om förtur. Handläggaren informerade om lagen (2009:1058) om förtursförklaring och vad klaganden behöver göra om han vill ha förtur.

Den 1 juni 2010 inkom klaganden med en skrivelse till förvaltningsrätten i samma mål i vilken ett yrkande om förtur framställdes. I en underrättelse till klaganden daterad den 24 juni 2010 meddelade domstolen följande.

”Ni har begärt att detta mål ska handläggas med förtur. Mål som inte ska handläggas med förtur ska som huvudregel avgöras i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. Detta framgår av förvaltningsrättens arbetsordning. I arbetsordningen finns också en lista med dels mål som enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen är förtursmål, dels mål som annars är av förturskaraktär. Ert mål omfattas inte av någon föreskriven förtur och kommer därför att tas upp till prövning enligt huvudregeln. Det är nu tyvärr inte möjligt att ge besked om när detta kommer att ske.”

Under inspektionen överlämnade förvaltningsrätten ett internt rutindokument benämnt ”Tillvägagångssätt vid begäran om förturshandläggning” daterat den 5 mars 2010.

JO Lars Lindström: Jag beslutar att ta upp frågan om förvaltningsrättens hantering av yrkanden om förtursförklaring till utredning i ett särskilt ärende.

3.6 Kallelse av vittnen till muntlig förhandling

I mål 22038-10 avseende en ansökan om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, lades ansvaret för att kalla vittnen och se till att dessa inställde sig vid den muntliga förhandlingen på parten.

JO Lars Lindström: Jag beslutar att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

3.7 Begäran om utlämnande av handlingar

I mål 36954-10 begärde klagandens ombud, i en skrivelse som kom in till förvaltningsrätten den 15 november 2011, att få kopior av samtliga handlingar i målet. Handlingar skickades till ombudet först den 28 november 2011 dvs. efter 13 dagar.

Enhetschefen rådmannen Susanne Bagge, på vars enhet det aktuella målet handlades, uppgav att begäran av misstag inte uppmärksammades när den kom in.

JO Lars Lindström: Jag vill erinra om att den som är part i ett mål i en förvaltningsdomstol enligt 43 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) har rätt att ta del av

det som tillförts målet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Förvaltningsrätten förtjänar kritik för att inte ha uppfyllt kravet på skyndsamhet.

3.8 Handläggning av psykiatrimål

Av 12 § första stycket LPT framgår att när beslut har fattats om slutna psykiatrisk tvångsvård enligt 11 §, ska detta underställas förvaltningsrättens prövning senast påföljande dag. I 12 § andra stycket LPT anges att om chefsöverläkaren anser att tvångsvården bör fortsätta ska han eller hon senast inom fyra dagar från dagen för beslutet om slutna psykiatrisk tvångsvård ansöka hos förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt vård.

Enligt 35 § första stycket LPT ska mål enligt lagen handläggas skyndsamt. Av andra stycket samma bestämmelse framgår bl.a. att ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten får förlänga tiden, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Förvaltningsrätten får även i fall som avses i 12 § första stycket förlänga den tid inom vilken prövningen ska ske, om chefsöverläkaren gör en ansökan enligt andra stycket i samma paragraf.

Vid granskningen kunde konstateras att domstolen vid handläggningen av mål där underställningsbeslutet inte följts av en ansökan om fortsatt vård enligt 12 § andra stycket LPT, i ett mål (22410-11), trots att beslut inte meddelats inom åtta dagar, inte förlängt tiden enligt 35 § andra stycket LPT medan man i ett annat mål (23223-11) hade meddelat sådana beslut.

JO Lars Lindström: Jag beslutar att till utredning i ett särskilt ärende ta upp frågan om 35 § andra stycket LPT:s tillämplighet i mål där chefsöverläkaren underställt beslut i enlighet med 12 § första stycket LPT men därefter inte ansökt om fortsatt vård.

3.9 Handläggningen av mål om beredande av vård enligt LVU

3.9.1 I ett mål om beredande av vård enligt LVU fastställde förvaltningsrätten den 9 november 2011 socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande av två barn, FF och GG. (mål 21913-11). Beslutet hade verkställts den 1 november. På kvällen den 28 november kom en ansökan om beredande av vård in beträffande FF. På morgonen den 29 november, vilket var den sista dagen för att ansöka om vård, kontaktade en tjänsteman vid socialförvaltningen förvaltningsrättens registratörskontor för att höra efter om ansökan hade kommit in beträffande båda barnen. Tjänstemannen hade, då hon den 28 november försökt faxa in ansökningar beträffande barnen, fått ett felmeddelande när det gällde ansökan beträffande GG. Hon fick besked från registratörsexpeditionen att ansökan hade kommit in beträffande båda barnen. Hon skickade samma dag originalhandlingarna med post till förvaltningsrätten, dit de kom in den 30 november.

Den 30 november beslutade förvaltningsrätten att ansökan om vård av GG. fick anses ha kommit in i tid. Som skäl angavs att förvaltningsrätten haft problem med störningar i faxfunktionen de senaste dagarna.

Vid inspektionen inhämtades upplysningar från bl.a. den ansvarige domaren fiskalen HH, föredraganden i målet JJ och domstolssekreteraren KK, varvid sammanfattningsvis följande kom fram.

KK registrerade ansökan om LVU när den kommit in per fax. Hon uppmärksammade inte att ansökan avsåg endast ett av två barn. Vid socialtjänstens telefonkontakt med registratorsexpeditionen den 29 november kontrollerades dagboken. Befattningshavaren vid registratorsexpeditionen utgick från att ansökan avsåg båda barnen, eftersom annat inte framgick av dagboken. På fråga från socialtjänsten om ansökan kommit in beträffande båda barnen uppgav han därför att så var fallet.

Med anledning av att ansökan kommit in endast beträffande ett av barnen försökte JJ vid två tillfällen den 29 november 2011 att kontakta befattningshavare vid socialtjänsten utan att komma i kontakt med någon. Vid kontakt den 30 november framkom att socialtjänsten hade försökt att faxa båda ansökningarna den 28 november och kontaktat registratorsexpeditionen den 29 november för att försäkra sig om att båda ansökningarna kommit in.

JO Lars Lindström: Enligt 8 § LVU ska socialnämnden, om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge ska beredas vård med stöd av lagen. Förvaltningsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Av 9 § 1 stycket 1 p. LVU följer att ett omedelbart omhändertagande upphör om ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 8 § och inte heller förlängning av tiden har begärts.

KK har upplyst att hon, då hon registrerar ansökningar i ärenden som rör omhändertaganden av flera barn, rutinmässigt brukar ange "Ansökan" och sedan respektive barns förnamn. Att så inte kom att ske i detta fall berodde på att hon i samband med registreringen av ansökan inte uppmärksammade att ärendet rörde två barn, vilket hon uppgett var olyckligt. När saken uppmärksammades lades det i efterhand till att ansökan avsåg FF.

I detta fall borde förvaltningsrätten, när ansökan registrerades, ha antecknat i målregistret vem ansökan avsåg. Jag är kritisk mot att så inte kom att ske förrän i efterhand och vill med anledning av det inträffade erinra om vikten av noggrannhet vid registreringen av handlingar. När det sedan gäller registratorsexpeditionens besked till socialtjänsten den 29 november 2011 var detta en följd av att det inte hade angetts i målregistret att ansökan endast gällde det ena barnet. Mot bakgrund av vad KK uppgett om rutinen när det gäller registrering av ansökningar beträffande flera barn kan jag inte se att det finns anledning att uttala någon kritik mot registratorsexpeditionen för det besked som lämnades.

Förvaltningsrätten uppmärksammade den 29 november 2011, vilket var den sista dagen för att ansöka om vård, att ansökan endast hade kommit in beträffande det ena barnet. Någon indikation på att ansökan om vård inte skulle ges in även beträffande det andra barnet hade inte framkommit. Från förvaltningsrättens sida har upplysts att föredraganden försökte att kontakta socialtjänsten, men att någon kontakt inte nåddes förrän dagen därpå. Eftersom förvaltningsrätten gjorde bedömningen att socialtjänsten skulle kontaktas, borde den också enligt min mening ha gjort större ansträngningar för att komma i kontakt med någon befattningshavare där den 29 november.

Den 30 november 2011 beslutade förvaltningsrätten att ansökan om vård även beträffande det andra barnet fick anses ha kommit in i tid. Skälet till detta angavs vara de problem med störningar i faxfunktionen som förvaltningsrätten haft de senaste dagarna. Jag konstaterar i sammanhanget att det naturligtvis var olyckligt att socialtjänsten – som kontaktade förvaltningsrätten för att försäkra sig om att båda ansökningarna kommit in – fick ett felaktigt besked från registrator-

expeditionen och inte heller i tid underrättades av föredraganden om att ansökan beträffande det ena barnet inte hade kommit in. Jag anser dock att förvaltningsrätten hanterat saken felaktigt då den beslutade att ansökan *fick anses ha kommit in i tid*. Enligt min mening har det inte funnits grund för detta beslut. Förvaltningsrätten förtjänar därför kritik för den bristande handläggningen.

3.9.2 I ett par fall (mål 4404-11 och 21248-11) där ett beslut om omedelbart omhändertagande hade underställts förvaltningsrättens prövning innehöll akten inte någon kopia av omhändertagandebeslutet.

JO Lars Lindström: Jag vill med anledning av detta erinra om bestämmelsen i 7 § första stycket LVU, av vilken framgår att beslutet jämte handlingarna ska tillställas rätten i samband med att ett beslut om omedelbart omhändertagande underställs förvaltningsrätten. Om socialnämnden, som i de nämnda fallen, inte bifogat det aktuella beslutet, måste förvaltningsrätten självfallet kontakta socialnämnden så att en kopia ges in. Förvaltningsrätten kan inte undgå kritik.

3.10 En fråga om fördelningen av mål till dömande domare inom respektive enhet

Vid genomgång av samtliga enheters s.k. enhetsdokument noterades att sätten för att tilldela domare mål för avgörande skiljer sig åt mellan enheterna. Såvitt framgår av enhetsdokumenten fördelas på några enheter mål till dömande domare på så sätt att domarna själva ”plockar” målen.

JO Lars Lindström: Jag beslutar att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

Vid protokollet

Maria Norberg

Justeras 2012-02-02

Lars Lindström