

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Inspektion av Förvaltningsrätten i Jönköping den 11–13 oktober 2022

JO:s uttalande i korthet: Den 11–13 oktober 2022 genomförde chefsJO en inspektion av Förvaltningsrätten i Jönköping. ChefsJO framhåller att förvaltningsrätten framstår som en väl fungerande domstol. Han kunde inte se några brister med anledning av domstolens digitala målhantering, men konstaterar att arbetsrutinen med den s.k. målstatuspilen i målhanteringssystemet Vera innebär vissa risker och att en felaktig hantering kan få allvarliga konsekvenser. Enligt chefsJO är ett mer effektivt signalsystem önskvärt för en enklare och säkrare målhantering.

Granskningen visade att domstolens handläggningstider i vissa mål varit långa. Många gånger hade dröjsmålen i handläggningen uppstått efter det att målen blivit klara för avgörande. Det fanns bl.a. flera exempel på skatte- och socialförsäkringsmål som inte hade avgjorts inom skälig tid. ChefsJO understryker att alltför långa handläggningstider många gånger kan innebära stora påfrestningar för en enskild och även påverka förtroendet för domstolens verksamhet. Enligt chefsJO är det positivt att förvaltningsrättens balanser har minskat och omloppstiderna förbättrats under de senaste åren. Domstolens prognos om en ökad målinströmning ger dock anledning till viss oro.

I protokollet tar chefsJO även ställning till de iakttagelser i övrigt som gjordes vid granskningen av domstolens handläggning av målen. ChefsJO gör flera uttalanden om utformningen av domar och handläggningsfrågor, däribland kommunikering, användandet av en blankett i skattemål och förordnande av offentligt biträde i ett LVU-mål.

Inledning

Den 11–13 oktober 2022 genomförde chefsjustitieombudsmannen Erik Nymansson tillsammans med byråchefen Dan Johansson, områdesansvariga föredraganden Nathalie Stenmark samt föredragandena Klas Johansson, Elenor Grönnå (protokollförare) och Maria Jacobsson en inspektion av Förvaltningsrätten i Jönköping.

Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes den 11 oktober 2022 med att chefsJO och hans medarbetare togs emot av lagmannen AA, chefadministratören BB samt rådmännen tillika enhetscheferna CC och DD.

Vid mötet redogjorde chefsJO inledningsvis för JO:s verksamhet samt för syftet med och upplägget av inspektionen. Därefter informerade AA och hennes medarbetare om förhållandena vid förvaltningsrätten (se nedan under rubriken Redogörelse för förvaltningsrättens verksamhet).

Efter det inledande mötet gjordes en rundvandring i förvaltningsrättens lokaler. Därefter vidtog granskningen av handlingar. ChefsJO och hans medarbetare hade under inspektionen åtkomst till förvaltningsrättens målhanteringssystem, Vera.

Inspektionen avslutades torsdagen den 13 oktober 2022 med att chefsJO och hans medarbetare översiktligt redogjorde för sina iakttagelser under inspektionen. Vid genomgången närvarade samma personer som deltagit vid den inledande presentationen.

Inspektionens omfattning

JO hade före inspektionen inhämtat förvaltningsrättens arbetsordning, verksamhetsplan för 2022 och verksamhetsberättelse för 2021 samt flera rutindokument bl.a. för handläggning av digitala mål och för inledande beredning. JO hade även tagit del av vissa statistikuppgifter.

Vid granskningen kontrollerades de tio äldsta pågående målen enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, samt mål om socialförsäkring och skatt, mängdmål (fastighetstaxering, folkbokföring, kriminalvård, körkort och studiestöds mål) och övriga mål. Vidare granskades ett antal pågående mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Även de tio senast avgjorda målen i varje kategori granskades och vissa mål enligt LVU och LVM samt psykiatrimål som hade avgjorts under januari och februari 2022. Under inspektionen tog JO del av en lista över samtliga vid förvaltningsrätten pågående mål.

Förvaltningsrättens doms- och beslutsböcker för perioden januari–december 2021 och motsvarande sammanställningar för 2022 granskades stickprovvis. Vidare granskades mål som hade återförvisats från högre instans till förvaltningsrätten under 2021 och 2022. Även pågående mål som var utsatta till muntlig förhandling från och med den 17 oktober 2022 och framöver kontrollerades (dock inte psykiatrimål).

Utöver vad som hade begärts fram inför inspektionen gjordes ytterligare sökningar i Vera.

Redogörelse för förvaltningsrättens verksamhet

Vid det inledande mötet förevisades presentationsmaterial om förvaltningsrätten som även gavs in till JO. Domstolens företrädare uppgav därutöver bl.a. följande.

Förvaltningsrätten har cirka 55 anställda. Vid förvaltningsrätten finns en lagman, en administrativ enhet, två dömande enheter och en enhet för målkansli. På den administrativa enheten arbetar chefadministratören och två ytterligare personer. De dömande enheterna består till grundbemanningen av en enhetschef, tre rådmän, två fiskaler och cirka åtta föredraganden. Domstolen har även hjälp av ett adjungerat råd. Enheten för domstolshandläggarna har en kanslisamordnare som arbetar mot de dömande enheterna. De dömande enheterna hanterar i stort sett samma måltyper med den skillnaden att enhet 1 har upphandlingsmål och enhet 2 har skattemål som specialisering.

Förvaltningsrätten har i dagsläget under 2 000 mål i balans varav 28 mål är mellan 12 och 18 månader gamla. Domstolen har arbetat intensivt för att få ner omloppstiderna och har inget pågående mål som är äldre än 18 månader. Knappt en tredjedel (29,4 procent) av målen är äldre än 6 månader. Antalet inkomna mål 2022 innebär en minskning med ungefär 1 000 mål jämfört med året innan. Skulle inströmningen av mål fortsätta att minska kommer förvaltningsrätten att behöva se över sin organisation, men förväntningarna är att socialförsäkringsmålen och mål enligt socialtjänstlagen åter kommer att öka. Inströmningen av psykiatrimål samt av mål enligt LVU och LVM ligger fortfarande kvar på en jämn nivå. Dessa mål är emellertid förtursmål som har stor påverkan på verksamheten eftersom handläggningen tar mycket tid i anspråk. Bedömningen görs vidare att det finns en ökad benägenhet att överklaga bl.a. beslut om upphörande av vård och beslut om umgängesbegränsning enligt LVU. Även övriga mål ökar, bl.a. mål enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Arbetsbördan är därför totalt sett ungefär densamma som året innan.

Kompetensinventering är en viktig fråga för domstolen. Upphandlingsmål som bedöms vara av svårare karaktär handläggs av en särskild grupp föredragande jurister. Detta är ett sätt att samarbeta över enhetsgränserna och att använda rätt föredragande för rätt mål. Även notarier får möjlighet att handlägga enklare upphandlingsmål. Domstolen har också haft enhetsöverskridande projekt i form av t.ex. uppsättning av mål enligt socialtjänstlagen. Domstolen arbetar även löpande med domskrivningsfrågor. Förvaltningsrätten samarbetar med Jönköpings tingsrätt för att notarier ska ges möjlighet till utbytestjänstgöring.

I januari 2020 tillsattes en arbetsgrupp som skulle se över vilka rutiner som behövdes för att helt övergå till ett digitalt arbetssätt och för att identifiera vilket

utbildningsbehov som fanns. Domstolen hade sedan tidigare till viss del arbetat digitalt med bl.a. upphandlingsmål och skattemål. Den 28 september 2020 övergick förvaltningsrätten till ett helt digitalt arbetssätt. Med hjälp av tydliga instruktioner och utbildningsinsatser gick allting väldigt bra. I samband med digitaliseringen infördes även en rutin med direkt lottning av mål på domarna fullt ut. Tidigare fanns en beredningssamordnare på varje enhet som fördelade målen mellan domarna. Det fanns en viss oro för att samarbetet mellan domarna skulle försämrats men så har inte blivit fallet.

Cirka ett år efter genomförandet av digitaliseringen gjordes en intern uppföljning som i huvudsak visade på positiva gensvar från personalen. Upplevelsen är att digitaliseringen har effektiviserat arbetet vid domstolen och tillfört betydande mervärden i verksamheten. Framför allt har den medfört tidsbesparingar för kansliet genom att det inte blir ”något spring” för att leta efter fysiska akter. Den tid som vunnits för kansliet har medfört att domstolen valt att inte återtillsätta en tjänst. För domarna bedöms arbetssituationen vara ungefär densamma. Det har emellertid blivit lättare att få en snabb överblick över ett mål när allt material finns digitalt. Papperspost från myndigheter har också minskat. Det digitala arbetssättet har vidare möjliggjort distansarbete för medarbetarna en dag i veckan.

Målhanteringssystemet Vera är inte helt anpassat för domstolens arbetssätt. Det kan exempelvis nämnas att varje handling i myndighetens akt blir en egen PDF-fil. I nuläget har domstolen ett parallellt arbetssätt med digitala s.k. arbetsakter som skapas som en PDF-fil av föredragande jurister och notarier i programmet ”Kofax Power PDF”. Detta hade kunnat undvikas med ett modernare målhanteringssystem.

I Vera finns en s.k. målstatuspil som förvaltningsrätten använder som signalbärare och det är därför viktigt att angiven målstatus är korrekt. Om status inte ändras förlorar målstatuspilen sin funktion. Målstatuspilen är alltså inget signalsystem i sig, utan är endast en informationslänk. Arbetssättet kräver att personalen är vaksam och arbetar aktivt med målstatuspilen. Genom att ändra status i ett mål skickas information mellan olika aktörer i domstolen, t.ex. kansliet och domarna. När det gäller förtursmålen skickar kansliet som en säkerhetsåtgärd ett e-postmeddelande till domargruppen för att uppmärksamma domarna på att det har kommit in ett nytt mål. När brådskande åtgärder behöver vidtas i ett mål skickar domarna ett e-postmeddelande till kansliet. Domarna måste aktivt söka på sin domarkod flera gånger per dag för att bevaka sina mål. Även kansliet måste aktivt söka i Vera på målstatusen ”åtgärd kansli” för att se vilka åtgärder som ska vidtas. Domstolsverket arbetar med att få fram ett bättre signalsystem.

Iakttagelser och bedömningar

ChefsJO:s övergripande intryck av domstolen

Förvaltningsrätten i Jönköping framstår som en väl fungerande domstol. Avgöranden var över lag uppställda på ett begripligt sätt med relevanta doms- eller beslutsskäl. Domstolen verkar också vara noggrann med att hålla tidsfrister i tvångsmålen och även i övrigt handlägga dem med tillräcklig skyndsamhet.

Det digitala arbetssättet

Enligt förvaltningsrättens företrädare har övergången till ett helt digitalt arbetssätt i huvudsak upplevts som positivt bland medarbetarna och har skapat nya möjligheter för domstolen, bl.a. när det gäller effektivisering. Det framkom att den s.k. målstatuspilen i Vera utgör ett viktigt verktyg i det dagliga arbetet och att den måste användas med eftertanke.

ChefsJO Erik Nymansson: Jag uppfattar att förvaltningsrätten anser att domstolens rutiner fungerar väl utifrån de förutsättningar som Vera ger. Detta är dock till stor del beroende av att domstolshandläggarna och medarbetarna i den dömande verksamheten aktivt använder målstatuspilen och gör egna sökningar flera gånger om dagen för att bevaka målen. Jag kunde inte se att målhanteringen har brustit på något sätt med anledning av digitaliseringen. Arbetsrutinen med målstatuspilen innebär emellertid vissa risker och en felaktig hantering kan få allvarliga konsekvenser. Om målstatuspilen inte uppdateras korrekt kan ett mål ”hamna mellan stolarna” och bli liggande utan åtgärd. Samma sak gäller om medarbetarnas sökningar på målstatus i Vera inte görs på rätt sätt eller tillräckligt ofta. Ett mer effektivt signalsystem är enligt min mening önskvärt för en enklare och säkrare målhantering.

Jag är naturligtvis medveten om att förvaltningsrätten inte styr över utvecklingen av Vera och jag har förstått att Domstolsverket arbetar med frågan.

Långsam handläggning m.m.

Av förvaltningsrättens verksamhetsplan 2022 (dnr FJO 2022/23) framgår att domstolen inte kommer att nå regeringens målsättning att 75 procent av målen ska kunna avgöras inom sex månader. Med dagens bemanning och ekonomiska resurser bedöms detta som möjligt först 2023 och då under förutsättning att måltillströmningen inte ökar igen. Förvaltningsrättens prognos är att den minskning som noterades 2021 var tillfällig och verksamheten förväntas under 2022, liksom under tidigare år, att präglas av ett högt inflöde av mål. Antalet avgjorda mål förväntas dock nå upp till antalet inkomna mål och den utgående balansen beräknas därför vara oförändrad. Målsättningen enligt verksamhetsplanen är att inget mål ska vara äldre än tolv månader i den utgående balansen.

Vid granskningen kunde konstateras att handläggningstiderna i vissa mål varit långa. Enligt den förteckning över pågående mål som JO tog del av fanns det cirka 25 mål som var äldre än tolv månader. De flesta var skatte- eller socialförsäkringsmål men även några övriga mål och mängdmål fanns med. Av

listan framgick vidare att domstolen vid inspektionen hade totalt drygt 170 pågående mål som kommit in under 2021. Enligt domstolens rutiner ska mål som är klara för avgörande markerats med målstatuspilen som ”KFU”, vilket betyder att målet är klart för uppsättning. I de mål som granskades iaktogs att dröjsmålen i handläggningen många gånger uppstod efter det att målen hade markerats som ”KFU”. Många mål hade varit markerade som ”KFU” i flera månader. Vissa mål var klara för avgörande redan när de kom in till domstolen.

Följande mål kan nämnas.

Förvaltningsrättens äldsta pågående mål var ett socialförsäkringsmål rörande sjukersättning (mål nr 2880-21). Målet kom in till domstolen den 27 maj 2021 och hade vid tidpunkten för granskningen ännu inte avgjorts. Målet hade markerats som ett förtursmål i Vera och muntlig förhandling hade hållits den 25 augusti 2022. Därefter hade viss skriftväxling skett. Målet var ännu inte markerat med målstatuspilen som ”KFU”.

Ett pågående mål om sjukpenning (mål nr 3472-2021) kom in till förvaltningsrätten den 24 juni 2021 och var klart för avgörande direkt när det kom in till domstolen. Någon egentlig handläggningsåtgärd hade inte vidtagits i målet under cirka 16 månader. Målet hade markerats med målstatuspilen som ”klart för föredragning” den 5 oktober 2022 men var vid inspektionen ännu inte avgjort.

Granskningen visade även exempel på flera andra socialförsäkringsmål (avseende bl.a. assistansersättning, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag) som hade legat utan aktiva åtgärder under lång tid (se t.ex. mål nr 4969-21, 5158-21, 6669-21 och 6687-21).

Två skattemål med målsamband (mål nr 3882-21 och 3883-21) kom in till förvaltningsrätten den 15 juli 2021 och markerades som ”KFU” den 4 augusti 2021 men blev därefter liggande. Någon egentlig handläggningsåtgärd hade inte vidtagits på nästan 15 månader. Ytterligare ett skattemål (mål nr 3915-21) hade också blivit liggande utan aktiva åtgärder i mer än ett år. Samma sak gäller ett avslutat mål (mål nr 3561-21) som hade blivit liggande utan åtgärder i nästan 14 månader innan det avgjordes den 7 oktober 2022. I ett annat avslutat skattemål (mål nr 444-22) hade det dröjt cirka en och en halv månad från att målet kom in innan någon kommuniceringsåtgärd vidtogs.

Ett pågående mål om tillämpning av epizootilagen (1999:657) kom in till domstolen den 21 juni 2021 (mål nr 3344-21). Det noterades att klagandens ombud vid upprepade tillfällen hade begärt anstånd i målet. Målet hade varit utsatt till muntlig förhandling den 31 augusti 2022 men förhandlingen ställdes in. Vid inspektionen hade målet status ”bevakning” och var ännu inte utsatt till muntlig förhandling på nytt.

I ett mål som rörde bostadsanpassningsbidrag (mål nr 5594-21) kom överklagandet in till domstolen den 1 november 2021 och markerades då med målstatuspilen som ”KFU”. Målet var alltså klart för avgörande samma dag som det kom in till domstolen men hade blivit liggande utan åtgärd till den 7 september 2022 då målet delades ut för uppsättning. Målet hade dock inte avgjorts vid tidpunkten för granskningen.

Det uppmärksammades även att ett pågående mål om överprövning enligt LOU (mål nr 2790-22) kom in till förvaltningsrätten den 12 juni 2022. Den 23 juni 2022 blev målet klart för avgörande och delades ut för uppsättning. Målet hade inte avgjorts.

I ett avslutat mål (mål nr 2199-22) som rörde omhändertagande av vapen enligt vapenlagen (1996:67) kom överklagandet in till domstolen den 9 maj 2022. Den 11 maj 2022 avslog förvaltningsrätten ett yrkande om inhibition. Målet avgjordes slutligt den 10 oktober 2022.

ChefsJO Erik Nymansson: I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Vidare föreskrivs i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att ett mål vid förvaltningsrätten ska avgöras så snart det kan ske. Det innebär att ett mål som är klart för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.

I regleringsbrevet för budgetåret 2022 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.

När det gäller socialförsäkringsmålen vill jag särskilt understryka att dessa mål rör frågor som ofta är mycket angelägna för den enskilde, som många gånger är beroende av ersättningen för sin försörjning (se t.ex. JO:s beslut den 31 augusti 2021, dnr 6681-2020 och 7099-2020). Jag har förståelse för att enskilda socialförsäkringsmål kan ta lång tid att handlägga. Granskningen visade emellertid flera exempel på att sådana mål blivit liggande under en längre tid efter att de var klara för avgörande och att de inte hade avgjorts inom skälig tid. Detta är inte acceptabelt.

Ett beslut om omhändertagande av vapen med stöd av 6 kap. 4 § vapenlagen är en interimistisk åtgärd som vidtas i avvaktan på att frågan om återkallelse av tillståndet ska prövas. I 6 kap. 4 a § vapenlagen anges att Polismyndigheten, efter att den har beslutat om ett omhändertagande, skyndsamt ska pröva frågan om återkallelse av vapentillståndet. Mål som behandlar frågan om ett omhändertagande av vapen ska mot denna bakgrund prövas med förtur. Ju längre domstolen dröjer med ett avgörande i sådana mål, desto större är risken att Polismyndigheten redan har avgjort frågan om återkallelse av vapentillståndet när domstolen prövar frågan om omhändertagandet (se även JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5855-2016). Med hänsyn till detta anser jag att det aktuella målet

om omhändertagande av vapen (mål nr 2155-22) borde ha avgjorts mer skyndsamt.

Jag kan även konstatera att det ovan nämnda upphandlingsmålet hade blivit liggande utan åtgärd och därmed inte handlagts skyndsamt. Även om måltypen till sin karaktär kan vara mer eller mindre komplicerade och ta olika lång tid att handlägga, måste upphandlingsmål tas om hand omgående och prioriteras. Förutom att målen enligt förvaltningsrättens arbetsordning är förtursmål, vill jag påminna om skyndsamhetskravet som föreskrivs i 20 kap. 5 a § LOU.

Beträffande målet gällande tillämpning av epizootilagen (mål nr 3344-21) hade förvaltningsrätten beviljat ett flertal anstånd. JO har tidigare uttalat bl.a. att en part inte förfogar över processen utan det är domstolen som under alla förhållanden har skyldighet att verka för att målet förs fram till ett slutligt avgörande (se t.ex. JO 1999/2000 s. 199). Jag har samma uppfattning. Det är viktigt att mål inte tillåts bli alltför gamla på grund av upprepade anstånd och även om domstolen inte kan lastas för hela fördröjningen i nu aktuellt mål, borde åtgärder ha vidtagits för att säkerställa en kortare handläggningstid (se även JO:s beslut den 17 juni 2021, dnr 241-2020).

Jag vill framhålla att alltför långa handläggningstider kan påverka förtroendet för domstolens verksamhet. För en enskild kan det innebära stora påfrestningar att inte få sin sak prövad inom skälig tid. Under inspektionen framkom att förvaltningsrättens balanser hade minskat och omloppstiderna förbättrats under de senaste åren. Det är naturligtvis positivt att domstolens arbetsinsatser har gett resultat och att utvecklingen har gått åt rätt håll. Min bild är också att förvaltningsrätten över lag har korta handläggningstider i t.ex. mål enligt socialtjänstlagen och att domstolens särskilda arbetsinsatser har gynnat omloppstiderna i dessa mål. Jag kan emellertid konstatera att domstolens förbättrade handläggningstider till viss del varit en följd av externa faktorer såsom en minskad målinströmning. Förvaltningsrättens prognos är att målinströmningen kommer att öka igen, vilket är bekymmersamt särskilt med beaktande av att domstolen i dagsläget, trots det arbete som lagts ned, inte når regeringens målsättning. Prognosen ger anledning till viss oro. Jag utgår från att domstolen fortsätter att arbeta strategiskt och effektivt för att korta omloppstiderna.

Bristande diarieföring m.m.

Under inspektionen påträffades endast ett fåtal fall av bristande diarieföring. Det framkom att den digitala akthanteringen bidragit till att brister i diarieföringen minskat eftersom handlingar som kommer in digitalt inte kan läggas i någon fysisk akt utan numera måste knytas till ett mål eller aktivt hanteras på något annat sätt.

I några fall noterades att handlingar diarieförts med fel inkomstdatum men att detta hade rättats i dagboksbladets händelsetext i efterhand (mål nr 4005-22, 4349-22 och 756-22).

Av förvaltningsrättens rutin för handläggning av digitala mål (den 1 februari 2022) framgår att domstolen använder funktionen med händelsebevakning i Vera för att skicka instruktioner om vad som ska ske i målen. Om en handling t.ex. ska skickas till motparten för yttrande meddelar handläggaren kansliet detta genom att gå in i målet och välja "Händelser" och skriva åtgärden som en bevakningstext. Vidare anges i rutinen att kansliet alltid raderar instruktionen efter det att kommuniceringsåtgärden har utförts.

Vidare framkom att målstatuspilen i Vera regelmässigt används som markör för t.ex. när ett mål föredragits men att motsvarande information då inte registrerats i dagboksbladet i målet.

ChefsJO Erik Nymansson: I 4 § förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol föreskrivs bl.a. att 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 målet. Enligt 5 § ska handlingar som kommer in eller upprättas i ett mål föras samman till en akt och de ska efter hand som de kommer in eller upprättas numreras i löpande följd.

Av 21 § Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2010:3) för förvaltningsrätt om registrering av mål i Vera, med ändring genom DVFS 2017:8, framgår att registreringen enligt 4 § i förordningen ska göras i Vera.

Några större brister i domstolens diarieföring av handlingar kunde inte konstateras under inspektionen. Tidigare kunde handlingar läggas i den fysiska akten utan att registreras. Digitaliseringen kan ha bidragit till förbättring i det avseendet, vilket är positivt. Jag ser dock vissa svårigheter att i efterhand kunna följa upp och kontrollera att handlingar som kommit in till domstolen digitalt har blivit diarieförda. Även tidigare föreslagna åtgärder i ett mål kan vara svåra att kontrollera i efterhand eftersom instruktioner om vilken kommuniceringsåtgärd som behöver vidtas raderas efter att den har utförts. Det kan därför finnas anledning för förvaltningsrätten att överväga om instruktionerna bör dokumenteras på ett mer beständigt sätt. Handläggningen av ett mål ska enkelt kunna följas både internt vid domstolen och externt av parterna eller vid en utomstående granskning av verksamheten. Det får därför inte finnas något utrymme för osäkerhet när det gäller t.ex. vilka handlingar som har skickats och till vem.

Datumet för föredragning av ett mål är av central betydelse för när dom eller beslut senast behöver meddelas. Eftersom målstatuspilens markering inte är bestående, utan kan ändras och raderas, är det min uppfattning att det bör framgå av dagboksbladet när ett mål blivit föredraget.

Utformning av domar

Diskrepans mellan domskäl och domslut

I ett mål enligt LPT (mål nr 4496-22) framgick av domslutet att patienten skulle ges öppen psykiatrisk tvångsvård med vissa särskilda villkor. Enligt domskälen hade chefsöverläkaren ansökt om att få rätt att ändra i villkoren vid behov och domstolen har gjort bedömningen att ”med tanke på att situationen kan förändras får chefsöverläkaren vid behov besluta om ändring eller komplettering av de särskilda villkoren”. Något förordnande om detta har dock inte angetts i domslutet.

ChefsJO Erik Nymansson: I 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, föreskrivs att det av avgörandet ska framgå de skäl som har bestämt utgången. Uppgifterna i domslutet måste avspegla de bedömningar och slutsatser som anges i domskälen. Jag vill därför understryka vikten av att utformningen av domar sker med största noggrannhet.

Omfattande bilagor

I ett mål om laglighetsprövning (mål nr 3977-20) bifogades hela den kommunala nämndens sammanträdesprotokoll, från 54 till 68 §§, till domen. Det överklagade beslutet var angivet under 60 § i nämndens sammanträdesprotokoll. Domsbilagan omfattade drygt 20 sidor.

I ett mål om sjukpenning (mål nr 2082-21) hade domstolen till domen bifogat Försäkringskassans omprövningsbeslut. I beslutet fanns känsliga uppgifter om den enskilde. Motsvarande uppgifter framgick inte av domskälen.

ChefsJO Erik Nymansson: Av 13 § andra stycket förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol framgår att en dom eller ett annat beslut i den utsträckning det behövs ska innehålla en redogörelse för den dom eller det beslut som har överklagats eller underställts. JO har tidigare uttalat att det i vissa fall kan vara lämpligt att foga underinstansens beslut som en bilaga till domen. Målsättningen måste dock vara att utforma en dom så att den blir begriplig för alla som tar del av den och att onödig eller känslig information undviks. En bedömning måste därför göras i varje enskilt fall och om det överklagade beslutet innehåller någon information som saknar betydelse för sammanhanget eller i övrigt inte bör ges offentlighet i onödan, bör den informationen inte fogas till domen (se JO:s inspektionsprotokoll i dnr 2159-2019). JO har också vid flera tillfällen betonat att en domstol bör undvika att ta in integritetskänsliga uppgifter i en dom och uttalat att sådana uppgifter många gånger inte är nödvändiga för att resonemang och bedömningar ska framgå (jfr t.ex. JO 2016/17 s. 69).

Omfattande beslut eller beslut med känslig information bör enligt min mening inte rutinmässigt bifogas till förvaltningsrättens avgöranden. Det kan i vissa fall vara lämpligt och tillräckligt att endast sammanfatta beslutet i domen eller

beträffande målet avseende laglighetsprövning, endast bifoga det aktuella beslutet.

Rättelser

Vid granskningen uppmärksammades en dom i ett psykiatrimål där ansvarig domare hade fattat beslut om rättelse (mål nr 1724-22). Rättelsen avsåg ersättning till ett offentligt biträde. Det offentliga biträdet hade yrkat ersättning för arbete i 1,25 timme och enligt domslutet tillerkänts ersättning för 1,5 timmes arbete. Genom beslutet om rättelse fastställdes ersättningen till ett belopp motsvarande 1 timmes arbete och som en följd av detta ändrades även ersättningen för mervärdesskatt. Rättelsebeslutet saknade överklagandehänvisning.

ChefsJO Erik Nymansson: JO har tidigare berört frågan om rättelse av domar (se t.ex. JO 2012/13 s. 55). Ett beslut om rättelse av en dom är med hänsyn till sin karaktär att anse som ett slutligt beslut (jfr prop. 1989/90:71 s. 82). Ett sådant beslut får enligt 33 § FPL överklagas av den som det angår, om det gått honom eller henne emot. Ett beslut som får överklagas ska enligt 31 § FPL innehålla upplysning om hur det ska ske. Beslutet om rättelse i mål nr 1724-22 skulle således ha innehållit en överklagandehänvisning.

Utformning av yrkanden

Vid granskningen av doms- och beslutsböcker noterades att klagandens yrkande i vissa fall inte var specificerat. I något fall angavs att klaganden yrkat ett ”gynnande beslut” och i en annan dom redovisades inte motpartens inställning (mål nr 3914-20).

ChefsJO Erik Nymansson: Enligt 13 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol ska parternas yrkanden och invändningar anges i en dom. Hur yrkandena ska formuleras och utformas blir naturligtvis beroende på vad saken gäller. Det kan i många fall vara tydligt vad den enskilde yrkar mot bakgrund av att det finns ett beslut från en myndighet. En enskilds skrivelser med anledning av missnöje över beslutet kan därför tolkas mycket välvilligt. Det får dock enligt min mening inte råda någon osäkerhet om yrkandets innebörd, t.ex. vad som avses med ”gynnande beslut”. Jag vill därför rent allmänt framhålla vikten av att förvaltningsrätten i domar formulerar yrkanden på ett tydligt sätt.

Part som avlidit under förvaltningsrättens handläggning

Vid granskningen påträffades ett mål om bistånd enligt socialtjänstlagen (mål nr 1892-22) där en av klagandena hade avlidit under handläggningen i förvaltningsrätten. Målet gällde ekonomiskt bistånd till matkostnader utöver norm samt kostnad för anhörigs resa. I domshuvudet var den avlidne klagandens namn och personnummer antecknat, och därefter angavs ”avlidne”. Av domskälen framgick att personen hade avlidit, men det angavs även att personen är tillförsäkrad en skälig levnadsnivå med det bistånd som beviljats.

ChefsJO Erik Nymansson: Av 18 kap. 1 § ärvdabalken följer att en avlidens egendom förvaltas inom ramen för dennes dödsbo och att dödsbodelägarna företräder boet mot tredje man samt har rätt att tala och svara i mål som rör boet.

Bistånd enligt socialtjänstlagen syftar till att tillgodose en enskilds personliga behov. Enligt rättspraxis kan därmed ett dödsbo ha rätt till bistånd endast i vissa särskilda situationer, t.ex. om ansökan gäller begravningskostnader (jfr RÅ 1990 not. 48).

I det nu aktuella målet (mål nr 1892-22) borde förvaltningsrätten ha övervägt om målet antingen skulle skrivas av från vidare handläggning avseende den avlidne på grund av att talan hade förfallit i den delen, eller om dödsboet skulle träda in som part. Domstolen redovisade dock inte något ställningstagande till den frågan. Som domskälen utformades ges i stället uppfattningen att förvaltningsrätten prövat saken som om personen fortfarande var vid liv.

Övriga handläggningsfrågor

Bristande kommunikering m.m.

I ett mål om återbetalning enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skatte-reduktion för hushållsarbete (mål nr 4098-21) noterades följande. Den skattskyldige hade överklagat Skatteverkets beslut och redan i samband med överklagandet begärt anstånd med att komma in med ett kompletterande yttrande. Skatteverket hade i anslutning till att överklagandet och handlingarna i ärendet lämnades över till förvaltningsrätten även bifogat ett tre sidor långt yttrande över överklagandet där även myndighetens inställning framgick. Förvaltningsrätten hade därefter skickat en underrättelse till klaganden där begärt anstånd beviljades och Skatteverkets yttrande bifogades för kännedom.

Vidare noterades att förvaltningsrätten i ett mål enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (mål nr 4157-22) hade förelagt sökanden att inkomma med handlingar som kunde styrka behörigheten att föra bolagets talan ensam, alternativt inkomma med en ansökan undertecknad av samtliga ledamöter i bolagets styrelse. I föreläggandet angavs att domstolen kan besluta att inte ta upp målet till prövning om kompletteringen inte kommer in i tid. Samma dag hade domstolen även förelagt motparten, dvs. den upphandlande enheten, att yttra sig över ansökan om överprövning. Motparten hade därefter svarat på ansökan. Svaret kommunicerades med sökanden, trots att behörighetshandlingar alltså inte hade inkommit. I beslut den 21 september 2022 avvisade domstolen ansökan om överprövning på grund av de formella bristerna i ansökan.

I ett annat upphandlingsmål (mål nr 4060-22) noterades att förvaltningsrätten den 14 september 2022 hade skickat motpartens eget svar till motparten och inte till sökanden. Därefter skickades en underrättelse till sökanden, dock inte med motpartens svar. Sökanden hade vid tidpunkten för inspektionen alltså inte fått

del av svaret. Målet hade markerats som ”KFU” den 6 oktober 2022 men ännu inte avgjorts.

ChefsJO Erik Nymansson: Rätten ska enligt 12 § FPL ge klaganden tillfälle att ta del av svar och det som hör till svaret och att inom viss tid yttra sig skriftligen över detta, om det inte är obehövligt. Kommunikationskyldigheten består alltså av två led. Dels ska parten få del av svaret, dels få tillfälle att yttra sig över detta. Detsamma gäller även kommunikering enligt 18 § av det som tillförts målet genom annan än parten själv. Detta innebär att en bestämd svarstid måste anges, inom vilken parten ska få tillfälle att yttra sig över de kommunicerade handlingarna. Att skicka en handling för kännedom, såsom förvaltningsrätten gjort i mål nr 4098-21, uppfyller alltså inte kravet på kommunikering vare sig enligt 12 eller 18 § FPL. En sådan underrättelse kan endast användas som en serviceåtgärd i de fall en regelrätt kommunikering har bedömts vara obehövlig. JO har tidigare uttalat att ett översändande till klaganden av svar från motparten regelmässigt bör ske i enlighet med vad som stadgas i 12 § FPL och således inkludera ett erbjudande om att inom en viss tid framföra synpunkter på det presenterade materialet (se JO 1991/92 s. 138). Jag är av samma uppfattning.

Enligt 5 § FPL ska rätten, om en ansökan eller ett överklagande innehåller en sådan brist att handlingen inte kan läggas till grund för prövning i sak, förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans eller hennes talan annars avvisas. Av 49 § följer bl.a. att ett ombud ska ha fullmakt. Om rätten anser att ombudets behörighet behöver styrkas, ska ombudet eller huvudmannen föreläggas att visa upp en skriftlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innehålla ombudets namn.

Jag har viss förståelse för att domstolen i upphandlingsmålet som nämnts ovan (mål nr 4157-22) försökte skynda på handläggningen genom att förelägga motparten att svara på ansökan och därefter kommunicera svaret med det sökande bolaget, trots att sakprövningsförutsättningarna i målet inte var uppfyllda. En sådan hantering förefaller inte vara i enlighet med domstolens rutiner och kan innebära viss olägenhet i form av merarbete för såväl motparten som för sökanden. I ett förtursmål bör svarstiderna generellt hållas korta och handläggningen borde därför inte ha fördröjts avsevärt om domstolen hade inväntat de behörighetshandlingar som krävdes från sökanden. Jag känner inte till vilka överväganden som gjordes i det här fallet och finner inte heller tillräcklig anledning att rikta kritik mot domstolen. Detta gäller även för det pågående upphandlingsmålet (mål nr 4060-22) där domstolen brustit i kommunikeringen. Jag vill emellertid betona att den inledande granskningen av ett mål och överväganden om handläggningen bör ske med eftertanke och noggrannhet.

Blankett i skattemål

Vid granskningen noterades att förvaltningsrätten i skattemål och i mål om fastighetstaxering skickar ut en blankett till klaganden i samband med en underrättelse. Längst ner på underrättelsen anges följande:

Obs! Vill ni inte lämna några synpunkter, eller om ni vill återkalla överklagandet, kan ni skicka in den blankett som finns på nästa sida.

På blanketten finns två alternativ:

1. Jag står fast vid vad jag tidigare uppgett och har inget att tillägga, eller
2. Jag återkallar mitt överklagande

Det kunde även konstateras att Kammarrätten i Jönköping i ett beslut den 3 mars 2021 (kammarrättens mål nr 277-21) hade undanröjt förvaltningsrättens beslut och visat målet åter till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning. Bakgrunden var att en klagande på den aktuella blanketten hade strukit över alternativet ”Jag återkallar mitt överklagande”. Förvaltningsrätten hade uppfattat det som att klaganden därmed återkallat överklagandet. Förvaltningsrätten hade därför skrivit av målet från vidare handläggning. Kammarrätten bedömde att klaganden genom överstrykningen avsåg att alternativet ”Jag står fast vid vad jag tidigare uppgett och har inget att tillägga” skulle gälla.

ChefsJO Erik Nymansson: Det finns enligt min mening en betydande risk att klaganden, som i många fall saknar juridiskt ombud, inte uppmärksammar texten längst ner i underrättelsen. Vidare kan blanketten ge intrycket av att klaganden endast har två val, nämligen att fullfölja sin talan utan komplettering eller att återkalla överklagandet. Att Kammarrätten i Jönköping har återförvisat ett mål till förvaltningsrätten i ett fall där den aktuella blanketten hade tolkats felaktigt bekräftar att blankettens utformning kan orsaka missförstånd som riskerar att leda till att en klagande inte får sin sak prövad. Jag är därför kritisk till blankettens nuvarande utformning. Förvaltningsrätten bör överväga om den över huvud taget ska användas eller i vart fall om den kan utformas på ett tydligare sätt.

Förordnande av offentligt biträde i ett LVU-mål

Det uppmärksammades att förvaltningsrätten i ett beslut den 7 juli 2021 (mål nr 3681-21) hade avvisat ett överklagande av Statens institutionsstyrelses (SiS) beslut. I förvaltningsrättens beslut anges att SiS hade beslutat att placera den unge i avskildhet med stöd av 15 d § LVU. Klagande i målet var den unge själv som var 13 år gammal. Som skäl för avgörandet angav förvaltningsrätten att den unge ännu inte var 15 år och därför saknade processbehörighet.

ChefsJO Erik Nymansson: Jag noterar inledningsvis att det överklagande beslutet inte gällde avskiljande utan vård i enskildhet.

Enligt 42 § första stycket 2 LVU, får SiS:s beslut om vård i enskildhet enligt 15 d § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I 39 § fjärde stycket anges att

vid överklagande enligt 42 § ska offentligt biträde förordnas för den som är under 15 år och som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Enligt bestämmelsens femte stycke förordnas offentligt biträde av den domstol som handlägger målet.

Av 36 § andra stycket framgår att den som har fyllt 15 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt LVU. Den som är yngre får höras i domstol om han eller hon inte kan antas ta skada av det. Enligt tredje stycket är den som är förordnad som offentligt biträde enligt 39 § för någon som är under 15 år, utan att samtidigt vara biträde för vårdnadshavaren, utan särskilt förordnande den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser.

I förarbetena till LVU anges följande (prop. 2017/18:169 s. 86 f.):

Av 36 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) framgår att den unge, om han eller hon har fyllt 15 år, har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt LVU. Barn under 15 år är således inte behöriga att själva överklaga beslut om bl.a. de särskilda befogenheterna. Om barnet är under 15 år, så är det den unges vårdnadshavare som har talerätt i dessa mål.

SiS har uppgett till utredningen att deras erfarenhet är att vårdnadshavaren inte alltid finns tillgänglig för de barn som vårdas vid de särskilda ungdomshemmen och därför många gånger saknar den insyn som krävs för att kunna tillvarata barnets intressen. Enligt SiS bedömning är därför möjligheten för barn under 15 år att få ett beslut om de särskilda befogenheterna prövat av domstol mycket begränsad. Utredningen anser att en rätt till offentligt biträde för barn under 15 år ger bättre förutsättningar att överklaga beslut om de särskilda befogenheterna. Regeringen instämmer i denna bedömning. Enligt regeringens mening är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv viktigt att barn under 15 år har en reell möjlighet att överklaga beslut om de särskilda befogenheterna och inte är beroende av i vilken utsträckning deras vårdnadshavare kan tillvarata deras intressen. Därför föreslår regeringen att barn under 15 år ska ha rätt till offentligt biträde i samband med överklagande av beslut om de särskilda befogenheterna. I och med förslaget blir, enligt 36 § tredje stycket LVU, den som är förordnad som offentligt biträde för barnet också barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Barnet kan således genom sin ställföreträdare överklaga beslut om de särskilda befogenheterna.

I detta fall har förvaltningsrätten alltså avvisat en 13-åring överklagande eftersom den unge saknade processbehörighet. Som lagstiftaren har anfört är det från ett rättssäkerhetsperspektiv viktigt att barn under 15 år har en reell möjlighet att överklaga beslut om de särskilda befogenheterna avskiljande och vård i enskildhet, och att dessa inte är beroende av i vilken utsträckning deras vårdnadshavare kan tillvarata deras intressen. För mig framstår det som uppenbart att den unge i detta fall hade ett behov av biträde, varför domstolen borde ha förordnat ett offentligt biträde. Jag är kritisk till att det inte gjordes.

Delegation till chefsöverläkaren att förordna om villkor vid permission

Vid inspektionen noterades att förvaltningsrätten i en dom den 7 januari 2022 (mål nr 6521-21) angående tillstånd till permission enligt LRV hade överlämnat åt chefsöverläkaren att besluta om permissioner för en patient som genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (s.k. permissions-

delegation). Domstolen hade utöver flera specificerade villkor förordnat följande i domslutet.

Permissionerna får förenas med de ytterligare villkor som chefsöverläkaren finner nödvändiga.

ChefsJO Erik Nymansson: Vid granskningen av den aktuella domen väcktes frågor om tolkningen av 10 § fjärde stycket LRV i förhållande till 7 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Jag finner inte skäl att nu göra några uttalanden i denna del, men kan få anledning att återkomma i frågan.