

Inspektion vid Förvaltningsrätten i Linköping den 26–28 november 2013

Inledning

Den 26–28 november 2013 genomförde justitieombudsmannen Lars Lindström tillsammans med byråchefen Carina Bring Sjögren samt föredragandena Erika Bergman (endast den 27–28 november), Cecilia Melander, Maria Norberg och Ulrika Kullman en inspektion vid Förvaltningsrätten i Linköping.

Ett antal mål granskades och torsdagen den 28 november 2013 hölls en översiktlig genomgång med förvaltningsrättens personal då iakttagelserna redovisades. Lars Lindström konstaterade sammanfattningsvis att det var god ordning på domstolen i fråga om diarieföring och akthantering. Domstolen föreföll också vara noggrann med att hålla tidsfrister i tvångsmålen och även i övrigt handlägga dem med tillräcklig skyndsamhet. Emellertid kunde konstateras att det fanns en stor mängd mål, som inte var förtursmål, med mycket långa handläggningstider.

Inledande samtal

Inspektionen inleddes tisdagen den 26 november 2013 med att JO och hans medarbetare togs emot av lagmannen AA, rådmännen tillika enhetscheferna BB och CC samt chefsadministratören tillika kanslienhetschefen DD. De lämnade en redogörelse för förhållandena vid förvaltningsrätten och uppgav i huvudsak följande.

År 2010 genomfördes den s.k. förvaltningsrättsreformen som innebar att 23 länsrätter blev 12 förvaltningsrätter. Länsrätten i Södermanlands län och Länsrätten i Östergötlands län lades samman till Förvaltningsrätten i Linköping. Även Vimmerby och Västerviks kommuner i Kalmar län fördes till förvaltningsrätten. Domstolen flyttade in i nya lokaler den 1 februari 2011. Innan dess bedrevs verksamheten både i Linköping och i Nyköping. Domstolen har arbetat hårt med att hitta effektiva arbetsformer och det pågår ett löpande förändringsarbete. Domstolen gjorde vissa justeringar i arbetsordningen vid årsskiftet 2012/2013. Därefter har det skett ytterligare förändringar i arbetssätt som inte framgår av arbetsordningen. Som exempel kan nämnas att personalen har arbetat i mindre grupper inom enheterna, vilket bl.a. framgår av skissen ”Bemanningen på enhet 2”. Domstolen har också inlett ett förändringsarbete när det gäller fördelningen av mål.

Förvaltningsrätten är organiserad på två dömande enheter, en kanslienhet och en administrativ enhet. På de dömande enheterna arbetar sammanlagt 10 rådmän, 4 fiskaler, 16 notarier och 16 föredragande. Under året har domstolen härutöver haft tillfällig förstärkning. Chefer för de dömande enheterna är två enhetschefer. På varje dömande enhet finns två samordnare, som är kvalificerade föredragande, vilka bistår respektive enhetschef i det löpande arbetet.

30 procent av alla inkommande mål är förtursmål. På ett år avgör domstolen cirka 1 000 psykiatrimål efter muntlig förhandling. Förhandlingarna hålls på sjukhusen och inte genom videokonferens. Inom förvaltningsrättens upptagningsområde finns åtta psykiatriska kliniker som ligger i Katrineholm, Eskilstuna, Nyköping, Norrköping, Linköping, Motala, Vadstena och Västervik. Varje enhet har tre förhandlingsdagar med psykiatrimål per vecka.

Till enhet 1 fördelas särskilt skattemål och elmål. Förvaltningsrätten är en av två i landet som handlägger skattemål gällande skattereduktion för husarbete, s.k. rot- och rutavdrag. Det har skett en stor ökning av sådana mål de senaste åren och hittills i år har det kommit in närmare 1 100 mål. Förvaltningsrätten är ensam om att avgöra mål om dispenser enligt inkomstskattelagen som första instans. Dessa mål är av förturskaraktär och kräver särskild ordning. Vidare handläggs elmål som kommer från Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen i Eskilstuna. Det kommer in betydligt fler sådana mål än vad som var beräknat. Dessutom är målen ofta både omfattande och komplicerade. Efter omorganisationen har det inte heller funnits någon medarbetare med erfarenhet av området. I december ska förvaltningsrätten meddela dom i 97 mål som har varit särskilt resurskrävande för domstolen under två års tid. I oktober 2011 fattade Energimarknadsinspektionen beslut om fastställande av s.k. intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015. Fler än 80 elnätföretag överklagade besluten till förvaltningsrätten. Skriftväxlingen har varit mycket omfattande och det har också hållits muntlig förhandling i målen. Förvaltningsrätten avgör målen i förstärkt sits, dvs. med två rådmän och fyra nämndemän. Till detta kommer att domstolen har fått 15 lagstiftningsremisser på energiområdet under året. Till enhet 2 fördelas särskilt socialförsäkringsmål och mål om offentlig upphandling. Domstolen är på väg att komma till rätta med de höga balanserna i socialförsäkringsmål, dels på grund av förstärkningsinsatser, dels på grund av ett minskat tillflöde av mål. Antalet inkommande upphandlingsmål, som är förtursmål, ökar.

Domstolen är medveten om att det har byggts upp en målbilans under det senaste året. Förklaringen är bl.a. en ökad tillströmning av mål (bl.a. elmål, skattemål gällande skattereduktion för husarbete, upphandlingsmål och tvångsmål) och en hög personalomsättning. Detta gäller samtliga personalkategorier på domstolen. Rekryteringen av nya medarbetare har ibland tagit tid. Dessutom tar det tid att få in nya medarbetare i sina respektive roller.

Domstolen har gjort en avarbetningsplan inför nästa år i syfte att minska handläggningstiderna. Målet är att få ner handläggningstiden till 12 månader. Domstolen ska tilldelas extra medel från Domstolsverket och bedömningen är att

det finns förutsättningar för att både målbalanserna och handläggningstiderna ska bli godtagbara under år 2014.

JO hade före inspektionen fått del av arbetsordning för Förvaltningsrätten i Linköping med bilaga, verksamhetsplan, rutindokument m.m. Under inspektionen fick JO del av vissa statistikuppgifter för domstolen.

Inspektionens omfattning

Vid granskningen kontrollerades de tio äldsta pågående målen samt de tio senast avgjorda målen om socialförsäkring, skatt och bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, 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 körkortsingripanden. Vidare granskades ett antal pågående mål om laglighetsprövning och offentlig upphandling samt de tio senast avgjorda målen i samma kategorier. Dessutom granskades akter i mål enligt LVU och LVM som var avgjorda under november och december 2012 samt mars och april 2013. Även pågående mål som var utsatta till muntlig förhandling fr.o.m. den 5 december 2013 och framåt granskades (ej LPT och LRV). Slutligen granskades de 15 mål som senast hade avgjorts av notarier. Doms- och beslutsböcker från år 2013 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.

Följande iakttagelser gjordes.

Iakttagelser och bedömningar

Förvaltningsrättens arbetsordning

I förvaltningsrättens arbetsordning anges under punkten 7.2 att fördelningen av mål ska gå till enligt följande.

Inkomna mål registreras och fördelas av Vera mellan de två enheterna till enhetscheferna.

Till enhet 1 fördelas särskilt (med angivande av vissa numrerade målgrupper/måltyper) skattemål, elmål och övriga mål.

Till enhet 2 fördelas särskilt (med angivande av vissa numrerade målgrupper/måltyper) socialförsäkringsmål och upphandlingsmål.

Målen – bortsett från förtursmål – vidarefördelas till domare när de är klara för uppsättning, kfu, av beredningssamordnarna. Förtursmål enligt arbetsordningen tilldelas domare direkt.

Fördelningen mellan domarna utgår från att ordinarie domare tilldelas 100 procent, enhetschef 75 procent och fiskal 60 procent.

Psykiatrimål fördelas mellan domarna enligt särskilt schema, varvid hänsyn ska tas till fiskalernas tilldelning.

På en enhet kan finnas arbetsgrupper till vilka mål kan vidarefördelas efter särskilt beslut av enhetschefen.

JO Lars Lindström: Frågan om fördelning av mål avhandlas i flera internationella dokument, där frågan ses som en aspekt av domstolarnas och domarnas självständighet. I Sverige har frågan behandlats av JO, som uttalat att det förhållandet att ansvaret för mål och ärenden fördelas slumpvis enligt ett i förväg angivet system är av stor betydelse inte främst för att säkerställa domarnas oberoende i snäv mening utan mera för att tillgodose kravet på opartiskhet, dvs. för att undvika att ens misstanke uppkommer om att obehöriga hänsyn tas vid fördelningen av nya mål (JO 2008/09, s. 42 och 2011/12, s. 58).

Frågan har också behandlats av Domarlagsutredningen i betänkandet SOU 2011:42. Utredningen föreslår en särskild regel i rättegångsbalken om fördelning av mål. Bestämmelsen föreslås få följande lydelse:

Varje domstol bestämmer själv hur mål och ärenden ska fördelas mellan enskilda domare. Fördelningen får inte vara ägnad att påverka målens eller ärendenas utgång.

Fördelningen ska vara baserad på i förväg fastställda objektiva kriterier som är ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning och ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Om det föreligger särskilda skäl får domstolen besluta att visst mål ska fördelas på annat sätt än vad som följer av dessa kriterier.

Den föreslagna lagbestämmelsen motsvarar enligt min mening vad som rimligen bör gälla redan idag. För förvaltningsrätternas del tillkommer regler i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion. Enligt 8 § i förordningen ska mål fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i domstolens arbetsordning. Fördelningen ska ske genom lottning. Undantag från kravet på lottning får göras för mål av särskild art, för mål från en viss del av domkretsen, för att mål som har inbördes samband ska kunna handläggas av samma organisatoriska enhet och för att uppnå en fördelning av mål som tillgodoser kraven i förordningens 10 § (avser tilldelning till fiskal) och 24 § (avser deltagande av chefsdomare i vissa fall) och som i övrigt framstår som rimlig.

Domarlagsutredningen uttalade vidare angående fördelningssystemets transparens (SOU 2011:42 s. 240):

Som tjänsteman vid domstolen, som part eller som utomstående betraktare bör det vara möjligt att kunna få veta på vilket sätt en viss domare tilldelas ett visst mål. Detta förutsätter att domstolarna utformar sina arbetsordningar mer konkret än vad som idag är fallet vid många domstolar. De i arbetsordningen upptagna fördelningsbestämmelserna måste ha ett reellt innehåll så att fördelningen verkligen styrs av i förväg uppsatta objektiva kriterier.

Även detta uttalande ger enligt min mening uttryck för ett krav som det redan idag är rimligt att ställa på domstolarnas fördelningsbestämmelser.

Mot bakgrund av detta har jag följande synpunkter på förvaltningsrättens arbetsordning. Det anges i arbetsordningen att vissa måltyper fördelas särskilt på en viss enhet men det står inte hur resterande mål fördelas mellan enheterna. Det bör uttryckligen framgå av arbetsordningen. Enligt arbetsordningen fördelas målen – bortsett från förtursmålen – vidare till domare från enhetschefen när de är klara för uppsättning och förtursmålen tilldelas domare direkt. De närmare formerna för denna vidarefördelning och tilldelning bör också framgå av arbetsordningen.

Slutligen anges det att psykiatrimål fördelas enligt särskilt schema och att det på en enhet kan finnas arbetsgrupper till vilka mål kan vidarefördelas efter särskilt beslut av enhetschefen. Även i dessa delar bör det framgå av arbetsordningen hur fördelningen i sådana fall ska gå till.

Sammantaget är det således min uppfattning att förvaltningsrättens arbetsordning bör kompletteras i några avseenden så att det tydligt framgår hur fördelningen av domstolens mål går till.

Långsam handläggning

Vid granskningen av domstolens äldsta icke avgjorda mål kunde följande konstateras.

Handläggningstiden i samtliga granskade skattemål var påfallande lång. Flera av dessa mål kom in till förvaltningsrätten för mellan två och ett halvt år till drygt tre år sedan och var klara för avgörande kort tid därefter.

Handläggningstiden var lång även i många av de granskade socialförsäkringsmålen. De flesta av dessa mål kom in till förvaltningsrätten för omkring ett år och fem månader sedan. Flera mål var klara för avgörande sedan mer än ett år tillbaka.

Bland de äldsta icke avgjorda målen om bistånd enligt SoL återfanns några mål som kom in till domstolen för mer än sex månader sedan och som varit klara för avgörande sedan dess.

Även i mål angående laglighetsprövning hade handläggningstiden i vissa fall blivit för lång. Av de mål som JO granskade var sex mål ett år eller äldre. I ett mål, 9106-10, som kom in till domstolen den 5 november 2010, hade inga handläggningsåtgärder vidtagits sedan den 25 januari 2011.

Bland de övriga målen återfanns bl.a. ett antal mål angående lönegarantilagen (1992:497) som kom in till domstolen för mer än två år sedan och som varit klara för avgörande sedan dess. Företrädare för förvaltningsrätten uppgav att dessa mål kommer att avgöras inom kort.

I tre mål angående tillämpning av skollagen (1985:1100) som kom in till domstolen under år 2011 kunde långa uppehåll i handläggningen konstateras.

Vid granskningen noterades vidare fem mål angående beslut fattade med stöd av luftfartslagen (1957:297) som kom in till domstolen den 3 januari 2011 respektive den 11 februari 2011 genom att handlingar överlämnades från Näringsdepartementet till förvaltningsrätten. De överklagade myndighetsbesluten hade fattats år 2008 respektive år 2009 och 2010. Sedan målen kom in till domstolen hade inga egentliga handläggningsåtgärder vidtagits. Företrädare för förvaltningsrätten uppgav att dessa mål kommer att avgöras inom kort.

JO Lars Lindström: Sedan den 1 januari 2011 stadgas i regeringsformen ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 § andra stycket). Vidare föreskrivs i 17 § förordningen 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.

Genom regleringsbrev för budgetåren 2013 och 2014 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.

På senare tid har jag i flera beslut kritiserat Förvaltningsrätten i Linköping för alltför långa handläggningstider. Jag har genom dessa ärenden blivit uppmärksam på den svåra arbetssituationen på domstolen 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 otillfredsställande att domstolen inte kan leva upp till de krav som lagstiftningen och regeringen ställer. 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 negativt.

Av den information som erhållits under inspektionen och även i tidigare remissvar till JO framgår att domstolen är medveten om det allvarliga i situationen. Det stora antalet gamla mål i balans har uppkommit som en följd av att domstolen haft en ansträngd arbetssituation sedan omorganisationen. Det har på domstolen också varit en hög personalomsättning och samtidigt en hög tillströmning av s.k. förtursmål.

Under inspektionen har domstolen redogjort för vilka åtgärder som har vidtagits och vidtas för att försöka komma till rätta med balanssituationen. Från domstolens sida har också framhållits att man börjar se förbättringar avseende handläggningstiderna för vissa måltyper. Jag förutsätter att domstolen fortsätter arbetet med att förkorta handläggningstiderna och minska balanserna och min förhoppning är att det leder till avsett resultat.

Till uppföljning av de iakttagelser som jag nu har gjort vill jag senast den 15 maj 2014 få en redovisning enligt följande:

1. En redovisning av hur domstolen uppfyllde de mål som framgår av s. 8 i verksamhetsplanen för 2013.
2. En redovisning av inkomna, avgjorda och balanserade mål (samma kategorier som i tabellen på s. 5 i verksamhetsplanen för 2013) avseende perioden 2014-01-01 – 04-30.
3. En redogörelse för vilka åtgärder domstolen avser att vidta för att förkorta handläggningstiderna och minska balanserna framöver.

Bristande diarieföring

I mål 5402-13 rörande bistånd enligt SoL framgick av dagboksbladet att följande handlingar var diarieförda i målet: aktbilaga 1 "Överklagan", aktbilaga 2 "Handlingar från Eskilstuna kommun", aktbilaga 3–5 "Handlingar från nämnden" och aktbilaga 6 "DOM". Vid genomgång av akten i målet återfanns handlingar med aktbilagenummer 1–6. I akten fanns dessutom handlingar som låg löst och

som inte hade åsatts något aktbilagenummer. Det framgick inte heller i övrigt till vilken eller vilka aktbilagor dessa handlingar hörde.

I mål 6670-12 rörande överklagande av beslut enligt LVU framgick av dagboksbladet att en tjänsteanteckning hade diarieförts som aktbilaga 12. Tjänsteanteckningen återfanns dock inte i akten. Vid kontroll i målhanterings-systemet Vera kunde konstateras att anteckningen fanns sparad där.

I mål 5941-12 rörande förordnande av offentligt biträde framgick av dagboksbladet att en tjänsteanteckning hade diarieförts den 5 november 2012. Av tjänsteanteckningen framgick att den var daterad den 17 september 2012.

JO Lars Lindström: Överlag kunde det under inspektionen konstateras att domstolen har god ordning såvitt avser diarieföring och akthantering. Jag vill mot bakgrund av ovan nämnda iakttagelser ändå erinra om bestämmelserna i 23 och 26 §§ förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, numera 4 och 5 §§ förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol, enligt vilka det under handläggningen av ett mål fortlöpande ska registreras vilka handlingar som kommer in till domstolen, vilka åtgärder som domstolen utför i målet och vad som i övrigt förekommer i detta eller i samband med överklagande av ett avgörande. De handlingar som getts in eller har upprättats i ett mål ska föras samman till en akt. Handlingarna ska numreras i löpande följd efter hand som de kommer in eller upprättas.

Ett måls gång ska enkelt kunna följas både internt vid domstolen, av parterna och vid en utomstående granskning av verksamheten. Det får därför inte finnas utrymme för osäkerhet när det gäller frågan om var handlingarna kan återfinnas eller vilken handling som avses.

Efter det att en handling har registrerats i ett mål läggs handlingen normalt sett i målets akt. 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.

Utformningen av ett beslut att fastställa ett omedelbart omhändertagande enligt LVU

Socialnämnden i Mjölby kommun beslutade den 24 oktober 2013 att omedelbart omhänderta en 15-årig pojke, EE Som grund för beslutet anfördes att det var sannolikt att EE behövde beredas vård enligt LVU samt att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för hans hälsa och utveckling. I beslutet angavs inte uttryckligen huruvida omhändertagandet grundades på omständigheter som avses i 2 eller 3 § LVU. Av beslutet framgick dock att EE var inne i ett aktivt missbruk av narkotika, vilket kunde tyda på att omhändertagandet grundades på omständigheter som avses i 3 § LVU, dvs. omständigheter hänförliga till den unges eget beteende.

Socialnämndens beslut underställdes förvaltningsrätten, som den 31 oktober 2013 beslutade att fastställa det (mål nr 7258-13). Domstolen redogjorde i beslutet endast för bedömningen avseende rekvisiten i 6 § LVU. Det framgick inte med stöd av vilken bestämmelse, dvs. 2 eller 3 § LVU, som domstolen bedömde att det var sannolikt att EE behövde beredas vård.

JO Lars Lindström: Vård med stöd av LVU ska enligt 1 § andra stycket LVU beredas den som är under 18 år om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

I 6 § LVU stadgas att socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Av 7 § LVU framgår att ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Enligt 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, ska av ett beslut varigenom rätten avgör ett mål framgå de skäl som bestämt utgången. När en domstol efter en underställning enligt 7 § LVU fastställer eller upphäver ett beslut om omedelbart omhändertagande skiljer domstolen sig från den sak som den på grund av underställningen haft att ta ställning till. Det är således fråga om ett slutligt beslut som enligt 30 § FPL ska motiveras.

Om den unge placeras i ett särskilt ungdomshem har hemmet särskilda befogenheter när omhändertagandet grundas på sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Det är t.ex. tillåtet att bereda en sådan person vård på en läsbar enhet. Sådana befogenheter saknas beträffande den som är omhändertagen på grund av omständigheter som avses i 2 § LVU (12, 15 och 15 b §§ LVU). På grund av skillnaderna i befogenheter måste domstolen, när den fastställer ett omedelbart omhändertagande, ta ställning till om det är med stöd av 2 § och/eller 3 § LVU domstolen finner att det är sannolikt att den unge kommer att behöva beredas vård. Det får inte föreligga någon tvekan beträffande vilken av dessa bestämmelser som domstolen har tillämpat.

Eftersom grunden för det omedelbara omhändertagandet inte angavs uttryckligen i socialnämndens beslut var det särskilt angeläget för domstolen att tydligt redogöra för sin bedömning i det avseendet. Förvaltningsrättens underlåtenhet att ange om omhändertagandet grundades på omständigheter som avses i 2 eller 3 § LVU innebär att de skäl som har bestämt utgången inte framgår (jfr mitt beslut den 29 januari 2014 i vilket jag riktar kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm avseende samma fråga, dnr 629-2013).

Bristande motivering i en dom angående LRV

I mål 8323-12 meddelades dom den 11 januari 2013. Målet gällde ansökan om permission enligt 10 § LRV. I målet hade chefsöverläkaren enligt domen ansökt om medgivande att bevilja en patient en sextimmars permission till Katrineholm under januari. Som förvaltningsrättens avgörande angavs att förvaltningsrätten beviljade N.N. en sextimmars permission till Katrineholm under januari månad.

JO Lars Lindström: För den som undergår rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med beslut om särskild utskrivningsprövning prövas frågan om tillstånd att under viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område av förvaltningsrätten efter ansökan av chefsöverläkaren eller patienten (10 § första stycket LRV). Enligt bestämmelsens fjärde stycke får förvaltningsrätten efter ansökan av chefsöverläkaren även överlämna åt denne att för en viss patient besluta om tillstånd enligt första stycket.

I 30 § andra stycket FPL anges att det av förvaltningsrättens avgöranden ska framgå de skäl som bestämt utgången.

I detta mål hade chefsöverläkaren ansökt om rättsens medgivande att bevilja en patient permission. Jag uppfattar detta som en ansökan enligt 10 § fjärde stycket LRV. Förvaltningsrätten har dock, som jag uppfattar det, beviljat permissionen med stöd av bestämmelsens första stycke. I skälen för avgörandet anges inte varför rätten valde att bevilja permissionen i stället för att bifalla chefsöverläkarens yrkande om medgivande för denne att få bevilja patienten permission. Det är en brist enligt min mening.

Motiveringsskyldigheten i domar enligt LPT

Vid granskningen uppmärksammades ett antal domar i mål enligt LPT där förvaltningsrättens motivering endast innehöll en omskrivning av tillämplig lagbestämmelse (se t.ex. mål 52-13, 61-13, 354-13, 687-13 och 826-13).

JO Lars Lindström: Av 30 § andra stycket FPL följer att domstolarnas avgöranden ska vara motiverade. Det måste vara fråga om en riktig motivering som konkret beskriver vilka överväganden och slutledningar som rätten gjort av de faktiska omständigheterna för att nå en viss utgång. Samtidigt måste domstolen i denna typ av mål väga utförlighet i domskälen mot risken för att den enskilde lider skada eller men av att känsliga uppgifter anges i domskälen. Jag beslutar att ta upp dessa domar till granskning i ett särskilt ärende.

Två fall av diskrepans mellan domskäl och domslut

I mål 4408-12 meddelades dom den 2 januari 2013. Målet gällde bistånd enligt SoL. Av skälen för förvaltningsrättens avgörande framgår att domstolen gjorde bedömningen att socialnämnden inte hade bort pröva klagandens ansökan i sak och att nämndens beslut därför skulle undanröjas. Som förvaltningsrättens avgörande angavs dock "Förvaltningsrätten avslår överklagandet."

I ett mål om sjukersättning (mål 8398-11) hade en person överklagat ett beslut av Försäkringskassan. Förvaltningsrätten avlog överklagandet genom dom den 28

februari 2013. Under rubriken ”Skälen för avgörandet” angavs: ”Försäkringskassan bedömer att det inte har kommit fram skäl att ändra det överklagade beslutet, varför överklagande ska avslås”.

JO Lars Lindström: Enligt 30 § andra stycket FPL ska det av rättens avgörande av ett mål framgå de skäl som bestämt utgången. Ytterligare bestämmelser om vad en dom ska innehålla finns i 31 § FPL och 13 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol (tidigare 32 § i förordningen om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna).

Jag kan inte se annat än att bristerna i utformningen av de aktuella domarna utgör enstaka misstag i arbetet. Jag vill dock framhålla vikten av noggrannhet vid utformningen av domar. Givetvis är det t.ex. viktigt att uppgifterna i domslutet överensstämmer med de bedömningar och slutsatser som anges i domstolens motivering av sitt avgörande. Så är inte fallet i de nämnda domarna.

Angivande av klagande i tre domar

I förvaltningsrättens dom den 24 januari 2013 i mål 6989-12 angavs under rubriken ”KLAGANDE” orden ”Skyddade personuppgifter” och ett personnummer. I mål 7154-12 och 7262-12 angavs i domarna under rubriken ”KLAGANDE” orden ”Sekretess” utan åtföljande av några personnummer. Samtliga domar avsåg bistånd enligt SoL.

JO Lars Lindström: I 13 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol finns bestämmelser om domars och särskilt uppsatta besluts innehåll. I paragrafen föreskrivs bl.a. att parterna ska anges i domen eller beslutet (första stycket 2). Förordningen trädde i kraft den 1 juli 2013. Dessförinnan fanns motsvarande bestämmelse i den numera upphävda förordningen om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna (32 §).

Parterna ska alltså anges i domen. Det förhållandet att en parts namn eller adress omfattas av sekretess medför inget undantag från detta krav. Det finns emellertid inte någon bestämmelse som reglerar vilka uppgifter beträffande en part som ska anges.

Vanligt är att domstolarna anger en parts namn, personnummer och adress. I en situation där dessa uppgifter omfattas av sekretess redovisas de normalt i en bilaga till domen. I den offentliga delen av domen görs då en hänvisning till bilagan, som innehåller de sekretessbelagda uppgifterna. Dock krävs vid en sådan hantering att domstolen därtill meddelar ett särskilt förordnande i domen om att sekretess ska fortsätta att gälla för de aktuella personuppgifterna i bilagan för att sekretessen ska kvarstå.

Det kan emellertid i vissa fall vara fullt tillräckligt, och därtill lämpligt, att endast ange partens personnummer som identitetsuppgift i domen när namnet eller adressen omfattas av sekretess. Något särskilt sekretessförordnande krävs då inte för att skydda namn- eller adressuppgiften i domen (se Geijer m.fl., Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol, andra uppl., s. 48).

Med beaktande av det ovanstående finner jag inte anledning att ha några invändningar mot det förhållandet att parten i mål 6989-12 identifieras med personnummer. Vid min granskning av mål 7154-12 och 7262-12 har jag dock inte kunnat hitta någon bilaga till de beskrivna domarna – eller angivelser i övrigt i domarna – där parten framgår. Dessa domar är sålunda bristfälliga i nu nämnt avseende.

Muntlig begäran om förtur

I mål 4207-12 om sjukersättning fanns en tjänsteanteckning från ett telefonsamtal mellan klaganden och en handläggare på förvaltningsrätten. Av denna framgick att klaganden begärde "förtur i målet". Handläggaren informerade om att hon hade gått igenom akten i målet för att se om det fanns skäl att prioritera handläggningen av målet framför övriga socialförsäkringsmål, men att hon inte hade funnit skäl för sådan prioritering.

JO Lars Lindström: Enligt 1 § lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol kan domstolen efter skriftlig ansökan från den enskilde förklara att målet ska handläggas med förtur i domstolen. Enligt förvaltningsrättens arbetsordning punkten 7.7 prövas ansökan om förtursförklaring av lagmannen.

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.

Här framställde klaganden en muntlig begäran om förtur till en handläggare vid förvaltningsrätten. Enligt min mening borde handläggaren ha informerat klaganden om möjligheten att ge in en skriftlig ansökan om förtursförklaring av målet så att klaganden hade fått sin sak prövad av lagmannen i enlighet med arbetsordningen.

Överlämnande till annan domstol sedan målet börjat handläggas

I mål 685-13 överklagade FF ett beslut från Skatteverket. Skatteverket beslutade den 25 januari 2013 i ett obligatoriskt omprövningsbeslut att inte ändra det överklagade beslutet. Överklagandet och övriga handlingar i ärendet överlämnades därefter till förvaltningsrätten. I underrättelse den 11 februari 2013 gav förvaltningsrätten FF tillfälle att yttra sig över Skatteverkets omprövningsbeslut. FF yttrade sig den 15 februari 2013. Förvaltningsrätten kontaktade FF den 20 februari 2013 för att fråga om han hade något att invända mot att målet överlämnades till Förvaltningsrätten i Stockholm som var behörig domstol. FF hade inget att invända mot detta. Förvaltningsrätten beslutade den 21 februari 2013 att överlämna målet till Förvaltningsrätten i Stockholm för handläggning.

JO Lars Lindström: Av 7 § FPL i dess lydelse före den 1 juli 2013 framgår att om en förvaltningsrätt eller kammarrätt i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet men att en annan motsvarande domstol

skulle vara behörig, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om den som inlett målet inte har något att invända mot detta och det inte heller finns något annat skäl mot att handlingarna överlämnas. Förutsättningar för överlämnande är således bl.a. att det kan ske i samband med att målet inleds och att den som inlett målet inte har något att invända mot detta.

I förarbetena till bestämmelsen anges inte anledningen till begränsningen i möjligheten att överlämna ett mål till annan förvaltningsdomstol sedan handläggningen av målet har påbörjats. Där framgår att bestämmelsen infördes med motsvarande regler i rättegångsbalken och lagen (1996:242) om domstolsärenden som förebild (se prop. 1997/98:101, s. 102 f.).

Jag har tidigare uttalat (se JO:s protokoll den 25 oktober 2011, dnr 4330-2011) att jag har svårt att se anledningen till att det inte skulle vara möjligt att överlämna ett mål även sedan domstolen påbörjat handläggningen. En sådan ordning skulle underlätta för den enskilde och medföra att det inte föreligger risk för att denne lider någon rättsförlust senare om hans eller hennes överklagande av förvaltningsmyndighet lämnas över till fel domstol och detta inte uppmärksammas vid domstolen i samband med att målet inleds.

Den 1 juli 2013 ändrades lydelsen av 7 § FPL. Bestämmelsen uppställer dock fortfarande som krav att handläggningen av ett mål inte har påbörjats för att beslut om överlämnande ska kunna ske. Av förarbetena, prop. 2012/13:45 s. 92 f., framgår att regeringen anser att det finns skäl att närmare överväga den fråga som jag tog upp i ovan nämnda beslut, men att det inte finns tillräckligt underlag för att göra det i detta lagstiftningsärende.

Överklagandet i mål 685-13 kom in till förvaltningsrätten i slutet på januari 2013 och förvaltningsrätten vidtog därefter vissa handläggningsåtgärder. Den 21 februari 2013 beslutade förvaltningsrätten att överlämna målet till Förvaltningsrätten i Stockholm för handläggning. Eftersom förvaltningsrätten hade påbörjat handläggningen i målet fanns det inte lagligt stöd för att lämna över målet. Det inträffade visar därför på vikten av att rätten inte försummar att granska sin behörighet innan handläggningsåtgärder vidtas.

Vid protokollet

Ulrika Kullman

Justerat den februari 2014

Lars Lindström