

Chefsjustitieombudsmannen  
Erik Nymansson

## Inspektion av Förvaltningsrätten i Umeå den 5–7 september 2023

**JO:s uttalande i korthet:** Den 5–7 september 2023 genomförde chefsJO en inspektion av Förvaltningsrätten i Umeå. ChefsJO:s övergripande intryck av förvaltningsrätten är att den är en mycket väl fungerande domstol.

Vid inspektionen konstaterades att handläggningstiderna generellt sett var korta och handläggningen effektiv. ChefsJO framhåller i det sammanhanget domstolens rutin för tidsplanering av mål enligt LVU som ett gott exempel. De domar och beslut som granskades var överlag välskrivna och gav enligt chefsJO intryck av en noggrann prövning.

I protokollet tar chefsJO även ställning till de iakttagelser i övrigt som gjordes vid inspektionen. Han gör uttalanden om bl.a. dokumentation och andra handläggningsfrågor, t.ex. registrering av saken i Vera, kommunikering och hanteringen av ett mål enligt LVM.

### Inledning

Den 5–7 september 2023 genomförde chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) Erik Nymansson en inspektion av Förvaltningsrätten i Umeå. Vid inspektionen deltog även byråchefen Dan Johansson, områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark samt rättssakkunniga Klas Johansson, Emilia Franke och Lovisa Danielsson (protokollförare).

### Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes den 5 september 2023 med att chefsJO och hans medarbetare togs emot av lagmannen AA och chefsadministratören BB.

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

Efter det inledande mötet följde granskningen av de handlingar som JO hade begärt inför inspektionen. Vid granskningen hade chefsJO och hans medarbetare åtkomst till förvaltningsrättens målhanteringssystem, Vera.

Inspektionen avslutades den 7 september 2023 med att chefsJO och hans medarbetare översiktligt redogjorde för sina iakttagelser under inspektionen. Vid genomgången närvarade AA och BB samt rådmännen CC (närvarade under del av mötet), DD och EE.

### **Inspektionens omfattning**

JO hade före inspektionen inhämtat bl.a. förvaltningsrättens arbetsordning, verksamhetsplan för 2023 samt rutindokument för digitalt arbetssätt, domskrivning, delgivning av domar och beslut m.m. och förenklad delgivning.

Vid granskningen kontrollerades de tio äldsta pågående målen och de tio senast avgjorda målen i följande kategorier: mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, mängdmål (fastighetstaxering, folkbokföring, kriminalvård, körkort och studiestöd), psykiatrimål (lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och lagen [1991:1129] om rättspsykiatrisk vård, LRV), mål om skatt, socialförsäkring och socialtjänst samt övriga mål. Vidare granskades mål enligt LVU, LVM, LPT och LRV som hade avgjorts under april 2023. JO tog också del av en lista över samtliga vid förvaltningsrätten pågående mål.

JO fick tillgång till doms- och beslutböcker för 2022 och för innevarande år. Avgörandena granskades stickprovvis.

Inför inspektionen hade JO även beställt handlingar i mål som återförvisats från högre instans till domstolen under 2022 och 2023. Handlingarna fanns dock inte tillgängliga för JO när inspektionen inleddes. Efter förfrågan fick JO ta del av listor över återförvisade mål under de aktuella åren. Listan för 2023 innehöll sju mål, medan listan för 2022 avsåg endast ett. Under inspektionen påträffades ytterligare ett mål som hade återförvisats under 2022 (mål nr 1916-22).

Efter fråga från JO upplyste domstolens företrädare att det från och med 2023 finns en särskild målkod (99/01) för återförvisade mål som gör det möjligt att söka efter målen i Vera. Innan dess hade domstolen inte någon uttalad rutin för att möjliggöra sökning efter återförvisade mål. I detta fall gjorde domstolen en sökning i Vera efter mål med ordet ”återförvisat” i ärendemeningen, och fick en träff för 2022.

### **Redogörelse för förvaltningsrättens verksamhet**

Vid redogörelsen för förhållandena vid förvaltningsrätten hänförde sig domstolens företrädare till en promemoria Kort information för JO om domstolen och en nyckeltalsrapport med statistik för januari–augusti 2023. Handlingarna gavs även in till JO (handling 7). Därutöver tillades bl.a. följande.

För tillfället arbetar 25 personer på förvaltningsrätten, varav bl.a. tre rådmän, åtta föredraganden, en fiskal, fyra notarier och fem domstolshandläggare. Vid domstolen finns tre dömande enheter och fiskaler och notarier arbetar en tredjedel av sin tjänstgöringstid på respektive enhet. Domstolen har lätt att rekrytera och behålla kompetent personal samt har under många år vinnlagt sig om en god arbetsmiljö.

Förvaltningsrätten handlägger osedvanligt många mål enligt LVU i förhållande till befolkningmängden i domkretsen. När ett beslut om omedelbart omhändertagande underställs förvaltningsrätten gör domstolen en tidsplan för målets fortsatta handläggning med utgångspunkt i att omhändertagandet kommer att följas av en ansökan om beredande av vård. Socialtjänsten får uppge när en eventuell ansökan om vård kan förväntas. Tid och lokal för muntlig förhandling preliminärbokas i samråd med socialtjänsten och offentliga biträden. Denna ordning har minskat kansliets arbetsbörda genom att antalet kontakter med aktörer minskar och det är lättare att hitta lämplig tid och lokal för muntlig förhandling. Arbets sättet har också lett till kortare handläggningstider, eftersom förhandling kan sättas ut något tidigare. Rutinen är även uppskattad hos socialtjänsten och offentliga biträden.

En annan måltyp som är vanlig vid förvaltningsrätten är mål om statlig tandvårdsersättning eftersom Försäkringskassan har en enhet i Umeå som meddelar sådana beslut.

När det gäller psykiatrimål finns det ett sjukhus i Umeå och ett i Skellefteå. Domstolen började att hålla muntliga förhandlingar via videolänk till sjukhuset i Skellefteå redan innan coronapandemin i syfte att spara resurser. En motsvarande ordning infördes för sjukhuset i Umeå under pandemin. Patienten, det offentliga biträdet, chefsöverläkaren och, i vissa fall, den sakkunniga läkaren befinner sig på sjukhuset medan domstolens ledamöter och protokollförare är i sina lokaler. Det fungerar bra att hålla förhandlingarna via videolänk.

Domstolen har återkommande projekt om domskrivning inom olika målområden, t.ex. psykiatrimål och skattemål.

Av nyckeltalsrapporten framgår att det fanns 341 balanserade mål den sista augusti 2023. Antalet har nu sjunkit ytterligare. Det finns ett enda mål som är äldre än ett år.

Domstolen vill gärna handlägga fler mål. Under flera år har domstolen avgjort mål från Förvaltningsrätten i Göteborg. Vid det senaste tillfället rörde det sig om ett par hundra mål. Målen avgjordes inom ramen för Göteborgsdomstolens verksamhet, eftersom det för närvarande inte är möjligt att lämna över mål mellan förvaltningsrätter i en sådan situation.

## **lakttagelser och bedömningar**

### **ChefsJO:s övergripande intryck av domstolen**

Det allmänna intrycket är att Förvaltningsrätten i Umeå är en mycket väl fungerande domstol. Handläggningstiderna var överlag korta. De mål som granskades drevs generellt sett effektivt framåt mot ett avgörande. När mål var klara för avgörande blev de inte liggande någon längre tid, med några få undantag (t.ex. mål nr 1606-22). Domstolen verkar vara noggrann med att hålla de lagstadgade tidsfristerna i tvångsmålen. I ett mål enligt LVM hade dock fristen överskridits, se nedan.

När det gäller mål enligt LVU visade granskningen att handläggningstiderna i allmänhet var korta och att tidsfristerna hölls. Den ovan nämnda rutinen, att redan när ett underställande om omedelbart omhändertagande kommer in göra en tidsplan för målets fortsatta handläggning, förtjänar att framhållas som ett gott exempel. Metoden är enligt domstolens företrädare arbetsbesparande och har resulterat i något kortare handläggningstider.

Även de återförvisade mål som granskades hade hanterats med tillbörlig skyndsamhet. Förvaltningsrätten saknade dock rutiner för att möjliggöra sökning efter återförvisade mål från 2022 och tidigare. Den lista över återförvisade mål för 2022 som domstolen tog fram under inspektionen visade sig också vara inkomplett. Det kan därför inte uteslutas att det finns mål från 2022 som inte kom att omfattas av granskningen, vilket är olyckligt.

De domar och beslut som granskades var överlag väl skrivna och gav intryck av en noggrann prövning. De var pedagogiskt utformade med lämpliga rubriker och klargörande motiveringar. I några domar hade dock saken angetts på ett bristfälligt sätt, se nedan.

Det noterades att förvaltningsrätten inte slentrianmässigt bifogade det överklagade beslutet till sina avgöranden. I domar i mål om statligt tandvårdsstöd bilades förvisso det överklagade avgörandet, men patientens namn maskades regelmässigt. Detta gav intrycket av att domstolen gjorde omsorgsfulla bedömningar av vilka handlingar och uppgifter som behöver framgå av ett avgörande.

### **Dokumentation och diarieföring m.m.**

Under inspektionen uppmärksammades ett fåtal brister i förvaltningsrättens dokumentation och diarieföring. Domstolen hade i ett mål inte diariefört två framställningar om anstånd från en part (mål nr 946-23). I samma mål hade en handling avseende en EU-förordning som getts in av en part registrerats som "Människan". I ett par mål fanns anteckning om att domstolen hade skickat e-postmeddelanden till en part, men själva meddelandena hade inte diarieförts (mål nr 39-23 och 646-23).

I domstolens rutindokument för digitalt arbetssätt anges att samtliga händelser som påverkar handläggningen ska registreras i Vera. Det framgår också att

händelserna om möjligt ska följa de fraser som finns i den interna s.k. Frasboken, som är ett program med bl.a. kanslifraser och kommuniseringsfraser. Vid granskningen noterades att åtgärdsinstruktioner regelmässigt antecknades på dagboksbladet i Vera och att dessa utformades på ett tydligt och enhetligt sätt.

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 § andra stycket ska handlingar som kommer in eller upprättas i ett mål föras samman till en akt och handlingarna ska efter hand som de kommer in eller upprättas numreras i löpande följd. Av 21 § Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2022:20) för förvaltningsrätt om registrering av mål i Vera framgår att registreringen ska göras i Vera.

Som framgått påträffades några mindre brister i domstolens dokumentation och diarieföring under inspektionen. Jag vill framhålla att domstolens Frasbok framstår som ett bra verktyg för att utforma välavvägda och enhetliga anteckningar på dagboksbladet i Vera. Arbetssättet leder även till att åtgärdsinstruktioner samlas på ett och samma ställe på ett beständigt sätt. Detta är positivt eftersom handläggningen av ett mål enkelt kan följas av domstolen själv, av parterna och vid en utomstående granskning av verksamheten.

#### Övriga handläggningsfrågor

##### *Brister vid registrering och inledande kontroll av mål m.m.*

Vid inspektionen påträffades ett par mål som hade blivit dubbelregistrerade. I ett av fallen hade dessutom en part förelagts att yttra sig i båda målen (mål nr 1238-23).

I ett mål om offentlig upphandling hade fel motpart registrerats (mål nr 1054-23). De efterföljande föreläggandena var även ställda till den felaktiga motparten. Misstaget uppmärksammades först i samband med att målet skulle avgöras.

I ett par pågående skattemål angavs saken som ”beskattningsår” respektive ”inkomstår” i Vera (mål nr 790-23 och 874-23). Saken återgavs på samma sätt i förelägganden till parter. I några domar om återkallelse av körkort beskrevs saken som ”återkallelse (slutlig prövning)” (mål nr 1592-22, 1722-22 och 1750-22).

ChefsJO Erik Nymansson: Enligt 2 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol ska mål vid registrering ges löpande nummer för kalenderår i den ordning som de kommer in till domstolen. Av 2 § Domstolsverkets föreskrifter för förvaltningsrätt om registrering av mål i Vera framgår att nummer ska ges genom registrering i Vera. Det anges även att bl.a. saken och aktörer ska registreras i Vera.

Även om mitt intryck är att domstolen ofta gör en ordentlig inledande kontroll av målen, konstaterades som framgått vissa brister. Jag har förståelse för att det kan uppstå fel vid registrering av mål, men sådana misstag bör uppmärksammas åtminstone vid inkorgsgranskningen.

Jag vill särskilt uppmana domstolen att redan i handläggningens inledande skede fundera på om saken anges på ett korrekt sätt. Det är särskilt viktigt eftersom uppgiften om saken automatiskt följer med i t.ex. förelägganden till parterna. Om saken, som i ovan nämnda skattemål, anges på ett bristfälligt sätt kan det försvåra för parter och utomstående att få en överblick av vad ett mål gäller.

Det är naturligtvis också viktigt att formuleringen av saken övervägs vid målets avgörande. Saken ”återkallelse (slutlig prövning)” tydliggör inte att de aktuella domarna avser återkallelse av just körkort.

#### *Kommunicering m.m.*

Vid granskningen uppmärksammades att förvaltningsrätten avgjorde vissa mål, bl.a. skattemål, utan att ha kommunicerat handlingar med parterna.

I vissa mål där kommunikering hade underlåtit skickade domstolen en underrättelse till klaganden med bl.a. en upplysning om att överklagandet mottagits och generell information om handläggningen (t.ex. mål nr 1033-23). En sådan underrättelse skickades dock inte alltid (t.ex. mål nr 1263-23 och 1284-23). Vid den avslutande genomgången förklarade företrädare för domstolen att avsikten är att denna underrättelse ska skickas i alla mål.

ChefsJO Erik Nymansson: I 10 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, anges att en ansökan, ett överklagande eller en annan handling som inleder ett mål och det som hör till handlingen ska skickas till motparten. Det föreskrivs också att han eller hon ska föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras. Av andra stycket framgår att en sådan underrättelse inte behövs bl.a. om det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis, om underrättelse annars är uppenbart onödig eller om motparten är en förvaltningsmyndighet och en underrättelse är onödig.

Enligt 12 § FPL ska rätten ge sökanden eller klagande tillfälle att ta del av motpartens svar och det som hör till svaret och att inom viss tid yttra sig skriftligen över detta, om det inte är obehövligt. I 18 § föreskrivs att innan ett mål avgörs ska part ha fått kännedom om det som tillförts målet genom någon annan och haft tillfälle att yttra sig över det, om det inte finns sådana skäl däremot som anges i 10 § andra stycket.

Mitt intryck är att förvaltningsrätten inte slentrianmässigt kommunicerade handlingar med parterna. Jag kan konstatera att regleringen i förvaltningsprocesslagen ger utrymme för att i vissa fall underlåta kommunikation. Att

avstå från skriftväxling när det är möjligt är enligt min mening ett bra verktyg för att korta handläggningstider och undvika onödigt merarbete för domstolen och parterna. Det är dock viktigt att det i varje enskilt fall görs en omsorgsfull bedömning av om det finns förutsättningar att underlåta kommunikering. En sådan bedömning synes ha skett i de granskade ärendena.

#### *Blankett i skattemål*

Vid granskningen av skattemål noterades att förvaltningsrätten, så sent som i år, i vissa mål skickade en underrättelse med en bifogad blankett. Längst ned på underrättelsen anges:

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

Vid den avslutande genomgången uppgav företrädare för förvaltningsrätten att blanketten hade tagits bort från blankettbanken i Vera och därför inte längre används.

ChefsJO Erik Nymansson: Jag har tidigare varit kritisk mot utformningen av denna typ av blankett (se protokoll från min inspektion av Förvaltningsrätten i Jönköping, dnr 7336-2022). Som jag då framhöll finns en betydande risk att klaganden, som i många fall saknar juridiskt ombud, inte uppmärksammar texten 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. Jag ser positivt på att förvaltningsrätten nu har slutat att använda blanketten.

#### *Brister vid handläggningen av ett mål enligt LVM*

Ett mål om beredande av vård enligt LVM (mål nr 965-23) inleddes genom att socialnämnden den 12 juni 2023 underställde domstolen ett beslut om omedelbart omhändertagande. Den 15 juni beslutade förvaltningsrätten att fastställa beslutet om omhändertagande. En ansökan om tvångsvård inkom sedan till domstolen tisdagen den 20 juni. Dagen därpå kallades till muntlig förhandling torsdagen den 29 juni. Förhandlingen hölls också den 29 juni och förvaltningsrätten meddelade dom i målet samma dag. Av dagboksbladet eller handlingarna i målet framgick inte om domstolen hade fattat något uttryckligt beslut om att förlänga tidsfristen för att ta upp målet till avgörande.

ChefsJO Erik Nymansson: Av 38 § första stycket LVM följer att i mål om beredande av tvångsvård, när socialnämnden beslutat om omedelbart omhändertagande, ska förvaltningsrätten som utgångspunkt ta upp målet till avgörande inom en vecka från den dag då ansökan om vård kom in. Enligt andra stycket får rätten förlänga denna tid, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det av största betydelse att den som är föremål för tvångsvård snabbt får sin sak prövad. Jag kan därför inte nog understryka vikten av att de tidsfrister som föreskrivs i LVM hålls.

Eftersom ansökan om tvångsvård kom in den 20 juni 2023 skulle domstolen ha hållit muntlig förhandling senast den 27 juni. Målet togs dock upp till avgörande först två dagar senare. Det har inte framkommit att det fanns någon särskild omständighet som motiverade en förlängning av tidsfristen. Under alla förhållanden bör ett uttryckligt beslut om att förlänga fristen och skälen för detta dokumenteras. Jag är därför kritisk till domstolens hantering.

#### *Vilandeförklaring*

Förvaltningsrättens äldsta pågående socialförsäkringsmål om sjukpenning (mål nr 1250-22), kom in till domstolen den 2 augusti 2022. Målet bedömdes vara klart för avgörande den 7 oktober 2022. Domstolen har därefter, med undantag för viss skriftväxling i februari 2023, inte vidtagit några ytterligare handläggningsåtgärder.

Ett annat socialförsäkringsmål om livränta (mål nr 1431-22) kom in till förvaltningsrätten den 12 september 2022. Målet bedömdes vara klart för avgörande den 1 november 2022. Enligt en anteckning på dagboksbladet den 16 januari 2023 ska målets avgörande avvaktas tills kammarrätten avgjort ett visst mål. Av dagboksbladet framgår inte att parterna fick del av anteckningen.

Förvaltningsrättens företrädare förklarade att anledningen till att de två målen inte hade avgjorts var att domstolen avvaktade avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen respektive kammarrätten i mål mellan samma parter.

ChefsJO Erik Nymansson: Jag vill påminna om att JO tidigare har uttalat att om domstolen överväger att avvakta ett avgörande från högre instans, bör parterna höras i frågan (se t.ex. protokollet från inspektionen av Förvaltningsrätten i Växjö, dnr 5855-2016). I samma protokoll framhölls att det är lämpligt att ett formellt beslut om vilandeförklaring fattas. På det sättet får parterna ett tydligt besked om hur domstolen har för avsikt att fortsätta sin handläggning.

Vid protokollet

Lovisa Danielsson



Justeras den

Erik Nymansson