

Förvaltningsrätten i Karlstad får kritik, i ett fall allvarlig kritik, för långsam handläggning av två skattemål. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i s.k. allmänna mål

Beslutet i korthet: ChefsJO riktar kritik, i ett fall allvarlig kritik, mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av två skattemål. Handläggningstiden uppgick till drygt tre år respektive ett år och åtta månader.

Enligt chefsJO hade särskilt skattemålen, men även socialförsäkringsmålen, för långa handläggningstider generellt under den period som förvaltningsrätten har redovisat. ChefsJO ser positivt på att domstolen aktivt arbetar för att korta handläggningstiderna generellt och att avgöra äldre skattemål. Samtidigt ökade både omloppstider och balanser under årets första månader. Det är enligt chefsJO även bekymmersamt att domstolens prognos om förbättrade handläggningstider är beroende av att man lyckas locka kompetent personal till domstolen, något som man tidigare har haft svårt att nå framgång med.

Beslutet lämnas över till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 februari 2023 klagade AA på Förvaltningsrätten i Karlstad och anförde i huvudsak följande:

Han biträder parter i två mål som handläggs av förvaltningsrätten. I mål nr 1806-20 har det inte hänt något på över tre år. Han har vid flera tillfällen försökt att komma i kontakt med domstolen för att få information om målet, men inte fått några upplysningar. När det gäller mål nr 4464-21 blev han lovad förhandling under hösten. Därefter har han inte fått någon information.

Utredning

JO tog del av dagboksbladet i de aktuella målen. Därefter uppmanades förvaltningsrätten att yttra sig över klagomålen.

I sitt remissvar den 5 maj 2023 anförde domstolen, genom lagmannen BB, i huvudsak följande:

Handläggningen av mål 1806-20 och mål 4464-21

Av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen framgår bl.a. att en rättegång ska genomföras inom skälig tid, ett krav som också återfinns i Europakonventionens artikel 6. För de allmänna förvaltningsdomstolarna finns därtill ett skyndsamt-hetskrav i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion som stadgar att ett mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske. Detta torde innebära att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande överksamma under någon längre tid. Frågan om kravet på rättegång inom skälig tid har kränkts får prövas efter en helhetsbedömning där det bl.a. beaktas hur komplicerat målet har varit, hur parterna har agerat under förfarandet samt hur domstolar och myndigheter har handlagt målet (prop. 2009/10:80 s. 161).

När det gäller den faktiska handläggningen av de aktuella skattemålen hänvisar jag till rådmannen CC:s yttrande. Jag har förståelse för hans bedömning att det är effektivt och ändamålsenligt att företa en gemensam handläggning av mål som i princip berör samma personkrets. Eftersom det äldsta målet, och för närvarande domstolens äldsta mål, redan var gammalt när mål 4464-21 kom in till förvaltningsrätten borde målen dock ha drivits framåt på ett mer aktivt sätt. Jag anser alltså att handläggningstiden av målen blivit oacceptabelt lång även om klaganden och dennes ombud i viss utsträckning synes ha bidragit till detta. Skälet till att skattemålen inte har prioriterats på det sätt som hade varit önskvärt är, såsom CC påpekar i sitt yttrande, att domstolen har varit underbemannad när det gäller det totala antalet medarbetare och särskilt när det gäller skattekompetens, både på domar- och föredragandesidan. Jag återkommer till detta nedan när jag beskriver vilka åtgärder som förvaltningsrätten har vidtagit för att minska handläggningstiderna. Möjligen borde jag dock, som ytterst ansvarig för verksamheten, ha fokuserat mer på våra gamla skattemål och fördelat om resurserna på domstolen. Jag bedömde dock att detta inte var ändamålsenligt, dels på grund av avsaknaden av skattekompetens, dels då det fanns mål i flera övriga målkategorier som också hade legat överksamma länge och som förvaltningsrätten behövde arbeta med.

Handläggningstiderna generellt i måltyperna skattemål, socialförsäkringsmål, mål enligt socialtjänstlagen, psykiatrimål, LVU-mål, LVM-mål, LOU-mål, mängdmål och övriga mål

De handläggningstider som redovisas i tabellen nedan avser avgjorda mål på domstolen under månaderna januari–april 2023. Under denna period har domstolen avgjort 1 901 mål. Den totala genomsnittliga omloppstiden har varit 4,8 månader, medianomloppstiden har varit 3,1 månader och 75 percentilen 6,4 månader. Under samma period kom det in 1 978 mål till domstolen. Antalet balanserade mål är vid månadsskiftet april/maj 2023 2 116 mål.

Måltyp	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil
Skatt	12,9	9,9	28,0
Socialförsäkring	8,5	8,3	12,8
SoL	3,8	3,3	5,2
Psykiatri	0,5	0,5	0,7
LVU	2,5	1,8	3,4
LVM	0,6	0,6	0,7

LOU	1,9	0,7	2,0
Mängdmål	4,0	3,1	5,8
Övriga mål	5,8	4,5	9,3

Åtgärder som domstolen har vidtagit för att minska handläggningstiderna

Jag tillträdde som lagman vid Förvaltningsrätten i Karlstad den 1 juni 2022. Dessförinnan arbetade jag som tf. lagman vid domstolen från den 29 november 2021. Domstolen hade då ett gott balansläge. Jag kunde dock ganska snabbt konstatera att många mål som i regel bedöms som tämligen okomplicerade att handlägga, t.ex. kriminalvårds- och folkbokföringsmål, tenderade att bli liggande överksamma allt för länge. Mitt fokus är och har varit att domstolen ska behålla sitt goda balansläge samtidigt som vi tillsammans arbetar med att föryngra vår målstock generellt. Enligt vår verksamhetsplan för 2023 ska domstolen vid årets slut ha klarat de mål som regeringen har ställt upp för Sveriges Domstolar nämligen att av målen i förvaltningsrätt, exklusive förturs- och migrationsmål, ska 75 procent ta högst sex månader att avgöra. På förvaltningsrätten har vi som målsättning att gamla mål ska avgöras så snart det kan ske parallellt med att vi föryngrar målstocken. Vårt främsta fokus är att målen inte ska bli liggande överksamma allt för länge. Följande åtgärder har vidtagits på domstolen för att uppnå målen.

Direktfördelning av mål på ansvarig domare

När jag kom som tf. lagman till förvaltningsrätten hade jag svårt att få grepp om hur skyldigheten i 14 § första stycket förordningen med förvaltningsrättsinstruktion uppfylldes. Enligt nämnda bestämmelse ska det för varje mål vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. Rådmännen och fiskalerna på förvaltningsrätten hade beredningsansvar för olika måltyper men inkorgsgranskningen och den fortsatta beredningen av målen sköttes av föredragande. Det var föredragande som bestämde när målen skulle sättas upp och vilken domare som skulle döma i målet. Domarna hade litet eller inget inflytande över vilka mål som skulle drivas framåt mot avgörande eller i vilken ordning målen skulle avgöras. För att ge domarna möjlighet att ansvara för sina mål så lottas alla mål från och med den 1 februari 2022 på den domare som ansvarar för målet. Genom direktinlottningen ges domarna möjlighet att få överblick över sina mål och har också möjlighet att driva sina mål framåt.

Omorganisation av den dömande verksamheten

Förvaltningsrätten var före den 1 februari 2023 organiserad i en dömande enhet, en beredande enhet och en kanslienhet. På den dömande enheten arbetade rådmän, fiskaler och notarier. De hade lagmannen som chef. På den beredande enheten arbetade föredragande. Enheten leddes av den administrativa chefen. På kanslienheten arbetade domstolshandläggare under ledning av en kanslienhetschef.

Jag kunde konstatera att indelningen mellan domare/notarier och föredragande på olika enheter inte gynnade ett gott samarbete på domstolen. De olika yrkeskategorierna tenderade att se till sitt eget bästa i stället för vad som var bäst för verksamheten och den rättssökande allmänheten. Jag bedömde även att målhanteringen behövde effektiviseras. All kommunikering i målen sköttes t.ex. av föredragande under s.k. kommuniceringsveckor där en föredragande ansvarade för hela domstolens kommunikering inom en viss målkategori. Det var således en person som kommunicerade allmänna mål, socialförsäkringsmål eller skattemål under en vecka och en annan person som utförde arbetsuppgiften nästa vecka. Arbetssättet innebar att nya personer ständigt måste sätta sig in i målen när de hade kommuniceringsvecka. Målen blev ofta överkommunicerade och emellanåt underkommunicerade.

För att åstadkomma ett bättre samarbete mellan olika yrkeskategorier och en effektivare målhantering tillsattes en arbetsgrupp med representanter från alla personalkategorier på domstolen i september 2022. Arbetsgruppen presenterade ett förslag till en ny organisation precis före jul 2022. Den 1 februari 2023 trädde vår nya organisation i kraft. Den dömande personalen är nu indelad i två enheter, den ena med inriktning mot skatt- och LOU-mål och den andra med inriktning mot socialförsäkringsmål. Enheterna leds av en rådmän som också är enhetschef. På enheterna arbetar rådmän, fiskaler, föredragande och notarier. Genom den nya organisationen har beslutsvägarna blivit kortare och medarbetarna på enheterna har fått närmare till sin chef. Det är ännu för tidigt att utvärdera om domstolens nya organisation har fått de effekter på målavverkningen som den syftade till. Ett gott samarbete mellan olika yrkeskategorier, där domaren har ansvar för att målen drivs fram mot avgörande och prioriterar vilka mål som ska sättas upp och dömas får dock antas leda till en effektivare målhantering.

Inkorgsgranskning av målen samt direktfördelning på föredragande

Inkorgsanalysen har flyttats från föredragande till domarna. Det är således domarna som nu granskar sina mål. På så sätt blir det lättare för domaren att identifiera de mål som är klara för uppsättning direkt när de kommer in eller som blir det efter en kortare kommuniceringsrunda. Vår ambition på domstolen är att alla mål som typiskt sett är av enkel beskaffenhet ska sättas upp och avgöras så snart det kan ske. Mål som är lite mer tidskrävande, som t.ex. kräver rättsutredning, föredragning för nämnd eller muntlig förhandling (inte förtursmålen) ska avgöras inom sex månader och de mål som är mer tidskrävande, t.ex. mål som är omfattande och komplexa där mer omfattande rättsutredning krävs, ska avgöras inom ett år. Mål som generellt sett kräver mer beredning, såsom t.ex. skattemål, LOU-mål och socialförsäkringsmål fördelas direkt på en föredragande när målet kommer in. På så sätt har domaren en utpekad person att vända sig till vid handläggningsåtgärder och när målet ska sättas upp. Innan omorganisationen hamnade målet i en s.k. beredningsgrupp och domarna upplevde att de inte visste vem de skulle vända sig till om ett mål snabbt behövde sättas upp eller om de behövde hjälp med handläggningsfrågor.

Införande av bottenplatta och hur domstolen arbetar med denna

För att få bättre kontroll på domstolens typiskt sett enklare mål och fånga upp dem så snart de är klara för uppsättning så har mål förts samman i en s.k. bottenplatta. I bottenplattan ingår mål enligt socialtjänstlagen, trafikmål, kriminalvårdsmål, studiestödsfall och folkbokföringsmål. Målen fördelas, som alla andra mål, på en domare när de kommer till förvaltningsrätten, men fördelas inte direkt på föredragande eller notarier. I stället fördelas de, på i första hand notarier, när de är klara att sättas upp. Efter avstämning med mig där vi gemensamt kontrollerar verksamhetens behov och arbetsläget hos enskilda medarbetare ser den administrativa föredraganden till att målen delas ut för uppsättning. Därefter ska de dömas av så snart det kan ske. Vår planering är att vi framöver så gott som alltid ska kunna dela ut färskt mål för uppsättning i dessa målkategorier, men vi har även inom detta område haft en del mål, företrädesvis folkbokföring, som har blivit liggande överksamma allt för länge och som vi därför har behövt prioritera.

Tertialuppföljningar

I samband med omorganisationen har jag också infört tertialuppföljningar med enhetscheferna. Vi går igenom enheternas gamla mål, mål som har legat KFU (klart för uppsättande) i mer än fyra månader och tittar på enheternas balansläge. Enhetscheferna följer sedan upp på sina enheter att de mål som bör prioriteras avgörs.

Förstärkningsdomare och nyrekryteringar m.m.

Under våren 2022 hade jag kontakt med den s.k. Förstärkningsstyrkan vid Domstolsverket i syfte att få tillskott på domarkraft inom skatteområdet. Sedan

den 1 november 2022 har vi en assessor som avlastar oss med att sätta upp och döma i gamla skattemål, vilket har varit till mycket stor hjälp på domstolen. Just nu så arbetar de ansvariga domarna tillsammans med förstärkningsassessorn med att avgöra de gamla skattemålen. Det gör att omloppstiderna inom denna målkategori är höga, men bedömningen är att det kommer att se mycket bättre ut på sikt.

På förvaltningsrätten har vi dock generellt sett ett bekymmersamt läge när det gäller rekryteringen av kompetent personal. På domarsidan har två ordinarie rådmän slutat det senaste halvåret. Den ena tjänsten har ersatts med en tf. rådmann och den andra tjänsten kommer att tillsättas den 1 juni 2023 med en ordinarie rådmann. Det tar dock viss tid innan ny domarpersonal har kommit in i arbetet och kan prestera på den nivå som krävs för att balanser och omloppstider ska kunna hållas. Ännu svårare har det varit att attrahera kvalificerade föredragande till tjänster vid domstolen. Trots mer eller mindre kontinuerliga rekryteringsprocesser så har domstolen haft svårt att locka lämpliga sökande till våra föredragandetjänster. Under det senaste året har vi också förlorat ett antal erfarna föredragande samt varit tvungna att avsluta några provanställningar. Just nu annonserar vi åter igen efter både kvalificerade föredragande och nyutexaminerade jurister, s.k. juniora föredragande. I denna rekryteringsomgång har vi också tagit emot hjälp från Domstolsverket för att förbättra och förfina vår rekryteringsprocess.

Prognos för domstolens handläggningstider

Jag kan tyvärr konstatera att omloppstiderna har ökat och att balanserna vid domstolen stigit något, cirka 100 mål, sedan årsskiftet trots de åtgärder som beskrivits ovan och trots ett vikande målinflöde, vilket ger anledning till viss oro. Det är naturligt att en omorganisation gör att avverkningstakten sjunker när medarbetare ska samverka i nya konstellationer och arbetet ska utföras på ett delvis nytt sätt. Domstolens svårigheter att rekrytera och personalomsättningen har också bidragit till att målbalanserna har ökat.

I domstolens verksamhetsplan för 2023 har vi som målsättning att uppfylla regeringens mål om att 75 procent av målen, exklusive förtursmål, ska ta högst sex månader att avgöra. För skattemål har vi bedömt att 75 procent av målen ska ta högst 12 månader att avgöra. För mål enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska 75 procent av målen ta högst 3 månader att avgöra. Övriga målkategorier, exklusive förtursmål, ska avgöras i enlighet med regeringens mål.

Under våren 2023 har domstolen fokuserat mycket på att avgöra gamla mål, vilket har bidragit till höga omloppstider. Min bedömning är dock att domstolen har möjlighet att klara de mål som anges i verksamhetsplanen under förutsättning att vi kan locka kompetent personal till domstolen.

Rådmannen CC anförde följande:

Inledningsvis får jag framföra att det är beklagligt att handläggningstiden i mål nr 1806–1807-20 respektive 4464-21 blivit lång. Mål nr 1806–1807-20 kom in till domstolen den 30 mars 2020 och bedömdes vara klart för uppsättande den 28 augusti 2020. Anledningen till att arbetet med målen inte påbörjades i anslutning till att skriftväxlingen avslutades är domstolens underbemanning på skatteområdet. Tidigare arbetade vi som huvudregel med målen i den ordning som de kom in och det fanns vid tidpunkten äldre mål som prioriterades först. Den 9 september 2021 kom mål nr 4464-21 in till oss och eftersom det berörde i stort sett samma personkrets som mål nr 1806–1807-20 bedömdes det mest ändamålsenligt att avgöra samtliga tre mål vid samma tillfälle. Det framstod vid angivna förhållanden inte som tidseffektivt att inleda arbetet med 1806–1807-20 innan beredningen av mål nr 4464-21 var avslutad. Det har pågått skriftväxling i mål nr 4464-21 under en längre tid, ett yrkande om muntlig förhandling kom in den 25 februari 2022 och målet bedömdes vara klart för utsättande till muntlig

förhandling första gången den 14 juni 2022. Skriftväxlingen fortsatte sedan genom skrivelser som kom in till oss från klaganden och dennes ombud AA under sensommaren och hösten 2022 och pågick fram till dess att målet sattes ut till muntlig förhandling i mars 2023. Arbetet med mål nr 1806–1807-20 påbörjades den 3 december 2022 för att förbereda för ett avgörande vid samma tidpunkt som avgörandet i mål nr 4464-21. I december 2022 anmälde sig AA som ombud även i mål nr 1806–1807-20 och den 1 mars 2023 kom han in med ett yrkande om muntlig förhandling även i dessa mål. De senaste handlingarna i målen skickades in till oss från AA den 11 april 2023. Förvaltningsrätten har hållit muntlig förhandling i alla tre mål den 13 april 2023 och parterna underrättades då om att respektive dom kommer att meddelas inom fyra veckor från förhandlingsdagen.

När det gäller AA:s uppgifter om att domstolen inte besvarat hans frågor i målen, har jag inte någon närmare information om vilka svar från oss som han upplever att han saknar och kan därför inte redogöra för vad som skulle kunna vara orsaken till det. I sammanhanget får jag dock anföra att han inte varit anträffbar på det telefonnummer som domstolen haft tillgång till, men att föredraganden i målen haft mailkontakt med honom. Angående det han skriver om att det skulle hållas muntlig förhandling i mål nr 4464-21 under år 2022 får jag förtydliga att detta var vår ambition. På grund av olika orsaker som till exempel den fortsatta handläggningen av mål nr 1806–1807-20 och 4464-21 samt arbetet med domstolens övriga skattemål, som med anledning av den tidigare nämnda bristen på personal medförde en fördröjning av beredningen av nu aktuella mål, kunde jag inte planera in den muntliga förhandlingen tidigare än till den 13 april 2023 som det slutligen blev.

AA kommenterade remissvaret.

JO hämtade därefter in uppgifter om att förvaltningsrätten meddelade domar i mål nr 1806-20 och 4464-21 den 9 maj 2023.

Rättsliga utgångspunkter

Förvaltningsrätten har redogjort för den relevanta rättsliga regleringen. Det kan tilläggas att det mål som regeringen har beslutat om att 75 procent av målen i förvaltningsrätt, exklusive förturs- och migrationsmål, ska ta högst sex månader att avgöra gällde även under 2020–2022.

Bedömning

Handläggningen av de aktuella målen

I mål nr 1806-20, som handlades gemensamt med mål nr 1807-20 och senare även med mål nr 4464-21, uppgick handläggningstiden till drygt tre år. Av dagboksbladet framgår att domstolen inte vidtog några aktiva handläggningsåtgärder under cirka två och ett halvt år, mellan den 10 juni 2020 och den 3 december 2022. Jag kan konstatera att handläggningstiden klart har överskridit vad som är rimligt och acceptabelt.

Handläggningstiden i mål nr 4464-21 uppgick till ett år och åtta månader. Av dagboksbladet framgår att det pågick skriftväxling under en stor del av handläggningstiden. Rådmannen CC har i sitt yttrande förklarat att målet var klart att sättas ut till muntlig förhandling i juni 2022, men att den fortsatta

handläggningen av mål nr 1806-20, 1807-20 och 4464-21 samt arbetet med andra mål medförde att förhandlingen kunde genomföras först i april 2023.

Jag instämmer i förvaltningsrättens bedömning att även handläggningstiden i mål nr 4464-21 har varit för lång. Även om domstolen inte kan lastas för hela fördröjningen borde den enligt min mening ha vidtagit åtgärder för att driva målet framåt och säkerställa en kortare handläggningstid.

Jag förstår att förvaltningsrätten hade en ansträngd arbetssituation. Domstolen förtjänar dock trots detta allvarlig kritik för den anmärkningsvärt långsamma handläggningen av mål nr 1806-20. Förvaltningsrätten får även kritik för handläggningstiden i mål nr 4464-21.

Enligt AA lämnade inte förvaltningsrätten honom information om målen. Han har dock inte preciserat vilken information som han efterfrågade eller när han begärde information. CC har förklarat att AA inte kunde nås på telefon, men att det förekom mailkontakt. Enligt min uppfattning saknas det anledning att utreda frågan ytterligare för att försöka få klarhet i saken.

Det som i övrigt har kommit fram om målens handläggning ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Handläggningstiderna generellt vid domstolen

Förvaltningsrätten har redovisat omloppstider under årets första fyra månader i s.k. allmänna mål. Enligt min mening hade särskilt skattemålen, men även socialförsäkringsmålen, för långa handläggningstider generellt under denna period. Domstolen har dock redogjort för flera åtgärder som nyligen genomförts för att minska handläggningstiderna. Det är positivt att domstolen aktivt arbetar för att korta handläggningstiderna generellt och att avgöra äldre skattemål.

Förvaltningsrättens prognos är att handläggningstiderna kommer att förbättras. Det är dock oroande att både omloppstider och balanser ökade under årets första månader. Det är också bekymmersamt att prognosen är beroende av att man lyckas locka kompetent personal till domstolen, något som man tidigare har haft svårt att nå framgång med. Jag vill understryka vikten av att arbetet för att nå kortare handläggningstider fortsätter samt att uppföljning sker kontinuerligt.

Eftersom det ytterst är riksdagen och regeringen som har ansvaret för att domstolarna klarar sina uppgifter och att de kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen lämnar jag över detta beslut till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Ärendet avslutas.

Erik Nymansson

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.