

Kritik mot Förvaltningsrätten i Malmö för långsam handläggning av ett mål om personlig assistans. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i s.k. allmänna mål

Beslutet i korthet: I maj 2020 kritiserade JO Förvaltningsrätten i Malmö för långsam handläggning av ett mål om arbetsskadeförsäkring och ett s.k. tandvårdsmål. I augusti 2021 riktade JO kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av två mål om sjukpenning och ett mål om skydds jakt. I det senare beslutet konstaterade JO att domstolen hade fortsatt sitt arbete för att komma till rätta med handläggningstiderna och att situationen i december 2020 hade förbättrats något. Enligt JO var dock handläggningstiderna för flera målkategorier, särskilt socialförsäkringsmålen, fortfarande för långa och gav anledning till oro.

I detta beslut riktar chefsJO på nytt kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av ett mål. Handläggningstiden för målet, som avsåg personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, uppgick till ett år och nio månader. Enligt chefsJO var det en oacceptabelt lång tid.

ChefsJO konstaterar att förvaltningsrätten har fortsatt att vidta åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna generellt och särskilt när det gäller bl.a. mål enligt LSS och socialförsäkringsmål. Målbalanserna minskade också mellan september 2022 och juni 2023.

Enligt chefsJO är dock de handläggningstider som domstolen nu redovisat för perioden juni 2022–maj 2023 fortfarande för långa när det gäller flera målkategorier. Omloppstiderna har även ökat jämfört med 2020 för flera måltyper. Läget är därför enligt chefsJO:s uppfattning alltför oroande. Han understryker därför vikten av att arbetet för att nå kortare handläggningstider och lägre målbalanser fortsätter samt att uppföljning sker kontinuerligt.

Beslutet överlämnas till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Bakgrund

I maj 2020 kritiserade JO Förvaltningsrätten i Malmö för långsam handläggning av ett mål om arbetsskadeförsäkring och ett s.k. tandvårdsmål (se JO:s två beslut den 28 maj 2020, dnr 3396-2019 och 3515-2019). Handläggningstiden uppgick till ett år och nio månader respektive ett år och tio månader.

I augusti 2021 riktade JO kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av två mål om sjukpenning och ett mål om skyddsjakt (se JO:s beslut den 31 augusti 2021, dnr 6681-2020 och 7099-2020). Handläggningstiden uppgick till sammanlagt ett år och tio månader respektive ett år och fem månader.

I sitt remissvar från december 2020 förklarade förvaltningsrätten att domstolen under flera år hade haft en mycket hög inströmning av migrationsmål, vilket fått till följd att handläggningstiderna för många av domstolens andra måltyper ökat. Inflödet av allmänna mål hade också ökat kontinuerligt. Domstolen redogjorde för flera åtgärder som hade vidtagits för att minska handläggningstiderna och pekade på att de hade sjunkit.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 april 2023 framförde AA klagomål mot Förvaltningsrätten i Malmö för att det dröjt närmare två år innan domstolen meddelande dom i ett mål om LSS. Han klagade också på domens kvalitet och menade bl.a. att domstolen inte hade bemött uppgifterna i överklagandet.

Utredning

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

I sitt remissvar den 22 juni 2023 anförde domstolen, genom lagmannen BB, i huvudsak följande:

Handläggningen

Målet 7599-21 (personlig assistans enligt LSS) har kommit in till domstolens avdelning 1 och har sedan lottats om till domstolens avdelning 4. Chefsrådmannen CC och rådmannen DD på avdelning 4 har yttrat sig över handläggningen och tagit del av myndighetens remissvar. Vad gäller detaljerna i handläggningen hänvisar jag till deras yttrande.

Målet kom in den 5 juli 2021 och avgjordes den 13 april 2023, vilket ger en omloppstid om drygt 21 månader. Handläggningstiden är alltför lång och handläggningen uppfyller ur den aspekten inte de krav som ställs på domstolen. Jag beklagar detta och hänvisar till vad som framgår av bilaga 3 för en mer utförlig redogörelse kring läget på domstolen vad gäller omloppstider och balanser samt de åtgärder domstolen vidtar.

Sambandsmål

Mål som har ett sådant nära samband att de bör avgöras av samma domare (sambandsmål) fördelas på domstolen till samma avdelning och domstols-handläggare.

Det finns stora effektivitetsvinster i att handlägga sambandsmål gällande personlig assistans enligt LSS och mål om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken gemensamt. Utredningen i målen är ofta mycket omfattande och består i många fall av samma eller överlappande material. Handläggningstiden kan dock komma att fördröjas något, som en följd av att det sambandsmål som är klart för avgörande först (av effektivitetsskäl) får vänta på att det/de andra också blir det.

För det aktuella målet har handläggningstiden framför allt förlängts genom att målet, i enlighet med domstolens rutiner om sambandsmål, lottades över på en annan avdelning när sambandsmålet kom in. Målet flyttades därigenom från en avdelning med relativt korta handläggningstider för LSS-mål (7 månader i median), till en avdelning med längre handläggningstider gällande socialförsäkringsmål (10–13 månader i median). Ordningen var sådan eftersom den avdelning där det första målet kom in inte handlade socialförsäkringsmål.

Domstolen har under 2022 genomgått en omorganisation, vilket framgår av redogörelsen i bilaga 3. Dessförinnan var avdelningarna inte sällan ensamma om vissa måltyper och omloppstiderna skilde sig mycket åt. Den omorganisation som genomförts har bl.a. inneburit att några av domstolens största målkategorier har fördelats på flera avdelningar, för att möjliggöra samarbete och för att undvika att förändringar i bemanning eller målinströmning på enskilda avdelningar påverkar handläggningstiderna i alltför stor omfattning. Det övergripande målet är att öka effektiviteten och minska omloppstiderna generellt, men även att undvika ojämlikhet i handläggning och handläggnings-tider. Att ett mål lottas om och handläggs som sambandsmål ska därför i framtiden inte innebära en risk för längre handläggningstid på grund av skillnader i avdelningarnas omloppstider.

Generellt om handläggningstider m.m.

JO har anmodat förvaltningsrätten att redogöra för de s.k. allmänna målen vid domstolen vad gäller handläggningstider, åtgärder för att minska handläggnings-tiderna och en prognos för handläggningstiderna framöver.

Domstolens redovisning framgår av bilaga 3.

Det ska särskilt lyftas fram att under 2023 satsar domstolen stora resurser på att minska handläggningstiderna och balanserna när det gäller LSS-målen. Det pågår ett särskilt LSS-projekt på domstolen vars syfte är att på kort tid minska balansen av öppna LSS-mål som har kommit in under 2021. Meningen är också att projektet ska utarbeta nya rutiner för hur man på ett rättssäkert och effektivt sätt kan ta sig an denna måltyp. Den arbetsmetod och de mallar som tas fram i detta syfte ska kunna användas även av andra som arbetar med måltypen. Två rådmän och sex föredragande jurister har arbetat i projektet som pågått sedan den 1 mars 2023. Utöver detta har domstolen genom ett samarbete lämnat över 60 LSS-mål till Förvaltningsrätten i Jönköping för avgörande och under hösten kommer hela domstolen ägna två temadagar åt att avgöra LSS-mål avseende särskilda insatser. Ambitionen är att domstolen efter dessa insatser ska ha kvar endast en rimlig arbetsbalans vad gäller den måltypen.

Chefsrådmannen CC anförde följande:

Jag är sedan den 1 januari 2022 chef på avdelning 4 som handlagt de aktuella målen.

Aktuellt mål (7599-21) gäller ett överklagande enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och anmälaren har framfört klagomål på långsam handläggning och domens utformning.

Målet kom in till domstolens avdelning 1 den 5 juli 2021. Efter viss skriftväxling omfördelades målet till avdelning 4 den 13 december 2021 på grund av målsamband med mål nr 13977-21. Detta mål gällde ett överklagat beslut från Försäkringskassan gällande assistansersättning och inkom till domstolen den 10 december 2021.

Härefter inkom handlingar till domstolen den 20 juni 2022 och den 7 oktober 2022 inkom en begäran om förtursförklaring som avslogs den 11 oktober 2022.

Den 7 november 2022 fördelades målet tillsammans med sambandsmålet till notarien EE som fick ansvar för att handlägga målen dvs gå igenom handlingarna i målet, göra en rättsutredning samt skriva ett förslag till dom.

Målet överlämnades den 14 februari 2023 till den domare, rådmannen DD, som ingick i teamet och som skulle avgöra målen. Dessa handlades sedan i enlighet med vad som framgår av hennes yttrande nedan.

Jag har talat med EE och redogjort för anmälan och hon bekräftar att hon sedan hon fördelades på målen haft kontakt med klaganden vid flera tillfällen och då redogjort för den fortsatta handläggningen. Hon hade även en kontakt med klaganden sedan domarna expedierats.

Sedan målet överlämnades till notarien och målen expedierades tog det fem månader. Min bedömning är att med tanke på målens omfattning och komplexitet kan inga synpunkter riktas mot denna handläggningstid.

Sedan målet på grund av målsambandet överlämnades till avdelning 4 tog det emellertid ungefär 11 månader innan målen överlämnades till jurist för uppsättning och avgörande. Det hade naturligtvis varit önskvärt om denna tid varit kortare. Mål av denna typ – LSS-mål – och mål inom målgruppen socialförsäkring avgörs som huvudregel i turordning, dvs de äldsta målen avgörs först. Vid den aktuella tidpunkten fanns på avdelningen mål som var äldre och som därför handlades och avgjordes före de nu aktuella. Något skäl att hantera de aktuella målen före andra av liknande slag har inte framkommit. Målens handläggningstid har således sammanfattningsvis berott på avdelningens åldersstruktur samt balans såväl generellt som specifikt för den aktuella måltypen.

Vad gäller domarnas utformning yttrar jag mig inte.

Rådmannen DD anförde följande:

Aktuellt mål inkom till domstolen den 5 juli 2021. Målet överlämnades till mig den 14 februari 2023 med ett förslag till dom. Jag diskuterade målet och gick igenom handlingarna tillsammans med notarien. Målet sattes därefter ut till föredragning.

Målet föredrogs för nämndemän den 16 mars 2023. Efter föredragningen färdigställdes domen av notarien varefter jag gjorde vissa få justeringar. Domen expedierades den 13 april 2023.

Vad gäller de synpunkter på domskrivningen som framförts noteras att domen är överklagad till Kammarrätten i Göteborg som nu har att handlägga ärendet. Jag yttrar mig därför inte i denna del.

Målet har handlagts tillsammans med mål nr 13977-21.

Domstolen redogjorde även för handläggningstiderna vid domstolen, vilka åtgärder som domstolen vidtar för att minska handläggningstiderna och en prognos för domstolens handläggningstider enligt följande (bilaga 3 till remissvaret):

- a) Handläggningstiderna (omloppstiderna) vid domstolen för de allmänna målen. Tabellen visar omloppstiderna under perioden 1 juni 2022–31 maj 2023

Målkategori	Median (månader)	75 percentil (månader)
LOU	6,0	6,5
LVM	0,5	0,7
LVU	1,5	2,1
Mängdmål	2,5	6,7
Psykiatrimål	0,3	0,5

Skatt	9,3	14,7
Socialförsäkring	14,7	18,3
Socialtjänstlagen	5,4	8,0
Övrigt	6,2	11,0

b) De åtgärder som domstolen vidtar för att minska handläggningstiderna

Omorganisation

Som en del av ett särskilt verksamhetsutvecklingsarbete genomförde domstolen i mitten av februari 2022 en organisationsförändring som bl.a. var föranledd av att kompetensen när det gäller de allmänna målen, främst skattemålen och socialförsäkringsmålen, behövde breddas för att öka produktionen och minska sårbarheten när det gäller dessa mål. Detta samtidigt som inströmningen av migrationsmål minskade. Numera hanteras t.ex. skattemålen av två avdelningar i stället för en och socialförsäkringsmålen av tre avdelningar i stället för två, som det var tidigare. Vidare fokuseras avlägsnandemålen på migrationsområdet, som tidigare var spridda på fem avdelningar, till tre avdelningar.

Som framgår av tabellen nedan har domstolen sedan september 2022 minskat sin balans av allmänna mål med totalt 1 734 mål.

Målkategori	Ingående balans 01 sep 2022	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål	Utgående balans 15 jun 2023
Totalvärden	8 598	11 237	12 971	6 864
LOU (2543,70)	198	333	456	75
LVM (1902)	6	106	106	6
LVU (1901)	102	554	549	107
Mängdmål	513	982	1 147	348
Psyk. mål	36	1 326	1 272	90
Skatt	1 141	1 051	1 368	824
SocF (38–59)	1 965	1 320	1 446	1 839
SoL (1801)	2 441	3 366	3 962	1 845
Trängselskatt	4	14	13	5
Övriga mål	2 192	2 185	2 652	1 725

Målsättning och uppföljning

Verksamhetsplanen för 2023 sätter upp tydliga avverkningsmål för domstolen. Avsikten är att avgöra äldre mål och samtidigt hålla en hög och jämn avverkningstakt när det gäller mål av enklare beskaffenhet. Domstolens plan för målavverkning första halvåret 2023 framgår i det följande.

- Domstolen ska minska sin balans nämnvärt för socialförsäkringsmål, LSS samt skattemål och inte ha några sådana mål som är äldre än 18 månader den 1 juli 2023.

- Domstolen ska inte ha några mål i övrigt som är äldre än 12 månader den 1 juli 2023.
- Avdelningarna ska tillsammans utarbeta strategier för att identifiera och korta handläggningstiderna för mål av enklare beskaffenhet. Dessa mål ska inte avgöras senare än 3 månader efter att de blivit klara för uppsättning.
- Lagmannen, chefsrådmännen och de administrativa cheferna har ledningsgruppsmöte en gång i månaden och följer upp domstolens resultat samt beslutar om eventuella åtgärder.
- Under perioden mellan förvaltningsrättens ledningsgruppsammanträden träffar lagmannen respektive avdelningschef och avdelningskanslichef för att diskutera frågor som rör den specifika avdelningen. På dessa möten sker även en systematisk uppföljning av verksamhetsmålen.
- Lagmannen håller informationsmöten, så kallade frukostmöten, med samtliga medarbetare en gång i månaden. På mötena förmedlas bland annat information om resultatläget. Utöver detta följs domstolens och avdelningarnas resultat upp på centrala samverkansmöten samt på arbetsplatsträffarna.

Uppföljning av domstolens öppna s.k. målsättningsmål till och med den 1 juni 2023:

Målkategori	1 feb	1 mars	1 april	1 maj	1 juni
Totalvärden	3 316	2 575	1 981	1 544	1 055
SocF	515	400	323	265	184
LSS	218	201	113	28	10
Skatt	116	56	44	39	28
Migration	1 663	1 378	1 091	894	610
Övriga målkategorier	804	540	410	318	223

Målavverkningsprojekt m.m.

I ett antal pågående målavverkningsprojekt samarbetar berörda avdelningar för att arbeta ner domstolens målbalanser. För närvarande pågår sådana samarbeten avseende LSS-mål, socialförsäkringsmål, skattemål och tillståndsmål. Under projekttiden har det tydligt framgått att detta är ett verksamt sätt att avgöra många, ofta komplicerade mål, som annars riskerar att bli för gamla. Projekt-deltagare har vittnat om stora effektivitetsvinster och en ökad arbetsglädje.

Utöver det särskilda LSS-projektet har domstolen också lämnat över cirka 60 LSS-mål för avgörande till Förvaltningsrätten i Jönköping. Domstolen har även under våren 2023 erbjudit föredragande jurister och notarier att delta övertidssatsningar, där LSS-mål, biståndsmål, medborgarskapsmål och tillståndsmål (migration) har ingått. På övertidssatsningarna har det varit god uppslutning. Det har upprättats domsförslag i 450 mål, varav 41 LSS-mål.

Sedan den 1 januari 2023 har de balanserade LSS-målen minskat med cirka 200 mål, ett resultat som till stor del beror på insatserna ovan.

Ökat inflöde av tillståndsmål till Förvaltningsrätten i Malmö

Förvaltningsrätten i Malmö är också migrationsdomstol. Balanser och omloppstiderna för de allmänna målen måste ses i ljuset av den samlade arbetsbördan. Samtidigt som mycket arbete görs för att öka domstolens effektivitet, ökar inströmningen av vissa målgrupper och måltyper kontinuerligt. Förvaltningsrätten i Malmö ser bland annat en påtaglig och stadig ökning av tillståndsmål på migrationssidan och prognosen är att denna trend kommer att fortsätta. Numerärt handlar det om ca 4 500 tillståndsmål som domstolen, enligt Domstolsverkets prognos, förväntas få in under 2023 (jfr 3 500 inkomna 2022 och 3 000 2021).

För att möta detta och undvika undanträngningseffekter i andra målgrupper är utgångspunkten att samtliga avdelningar ska handlägga tillståndsmål. På domstolen pågår även en löpande diskussion kring hur migrationsmålen och särskilt tillståndsmålen kan beredas och handläggas ännu mer effektivt. Sammanfattningsvis är den nu ökande inströmningen av tillståndsmål oroande men det finns en beredskap för denna och domstolen arbetar aktivt för att hantera de nya förutsättningarna.

c) Prognos för handläggningstiderna framöver

Domstolen har i sitt verksamhetsplaneringsarbete för 2023 satt upp nedan verksamhetsmål.

Allmänna mål

Måltyp	Regeringens målsättning – 75 percentil	Domstolens målsättning Omloppstid
Totalt, exklusive förtursmål	6 månader	6 månader
Skatt	6 månader	12 månader
Socialförsäkring	6 månader	12 månader
Mål enligt socialtjänstlagen	6 månader	6 månader
Övriga mål, exklusive förtursmål	6 månader	6 månader

Migrationsmål

Måltyp	Regeringens målsättning – 90 percentil	Domstolens målsättning Omloppstid
Avlägsnandemål ensamkommande barn (måltypskod 60/03)	2 månader	2 månader
Övriga avlägsnandemål (måltypskod 60/01, 60/24, 62/02 och 62/04)	4 månader	12 månader
Verkställighetsmål (måltypskod 62/01)	1 månad	1 månad
Övriga migrationsmål, exkl. dröjsmål	5 månader	7 månader

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att notarien på grund av föräldraledighet endast fick tre veckor på sig att upprätta domsförslag i målen.

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Av 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion framgår att ett mål 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.

Genom regleringsbrevet för budgetåret 2023 för Sveriges domstolar beslutade regeringen som mål att 75 procent av målen i förvaltningsrätt, exklusive förturs- och migrationsmål, ska ta högst sex månader att avgöra. Samma mål gällde även under 2021 och 2022.

Bedömning

Handläggningen av det aktuella målet

Handläggningstiden i mål nr 7599-21, som gällde personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, uppgick till drygt ett år och nio månader. Av dagboksbladet framgår att förvaltningsrätten inte vidtog några aktiva handläggningsåtgärder från september 2021 till dess målet avgjordes i april 2023, med undantag för ett beslut om att avslå en begäran om förtursförklaring i oktober 2022.

Jag kan konstatera att handläggningstiden i detta fall blev oacceptabelt lång. Det bör i det sammanhanget framhållas att personlig assistans är en insats för att tillgodose en enskilds grundläggande behov (se 9 a § LSS). Domstolen förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

När det gäller AA:s klagomål om brister i domen kan jag konstatera att avgörandet har överklagats till Kammarrätten i Göteborg. Då JO:s granskning inte är avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske i ordinarie ordning finner jag inte skäl att göra några uttalanden i den saken.

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

Handläggningstiderna generellt i allmänna mål vid domstolen

I sitt remissvar från december 2020 i tidigare ärenden hos JO (dnr 6681-2020 och 7099-2020) redovisade förvaltningsrätten omloppstider för s.k. allmänna mål under perioden januari–november 2020. Som exempel kan nämnas att medianomloppstiden för måltyperna skatt, socialförsäkring, socialtjänstlagen och övrigt var 5,9 månader, 11,6 månader, 2,8 månader respektive 3,8 månader.

I beslutet i augusti 2021 konstaterade JO att domstolen hade fortsatt sitt arbete för att komma till rätta med handläggningstiderna och att situationen i december 2020 hade förbättrats något. Enligt JO var dock handläggningstiderna för flera målkategorier, särskilt socialförsäkringsmålen, fortfarande för långa och gav anledning till oro.

Förvaltningsrätten har nu redogjort för ytterligare åtgärder som genomförts för att minska handläggningstiderna i de allmänna målen. Det är naturligtvis positivt att domstolen fortsätter att aktivt arbeta för att korta tiderna generellt och att avgöra äldre mål om bl.a. LSS och socialförsäkring. Åtgärderna verkar även ha gett ett visst resultat. Av remissvaret framgår att domstolens balanser för allmänna mål minskade i en betydande omfattning mellan september 2022 och juni 2023.

Samtidigt framgår det av domstolens redovisning av omloppstider i allmänna mål för perioden juni 2022–maj 2023 att flera målkategorier, särskilt socialförsäkring, alltså hade för långa handläggningstider generellt. Handläggningstiderna hade dessutom ökat för bl.a. målkategorierna skatt, socialförsäkring, socialtjänstlagen och övrigt jämfört med 2020. Till detta kommer att förvaltningsrätten förväntar sig ett fortsatt ökat inflöde av tillståndsmål på migrationssidan. Det finns därför enligt min mening fortfarande skäl för oro när det gäller domstolens handläggningstider. Som JO tidigare har understrukt är det viktigt att domstolens arbete för att nå kortare handläggningstider och lägre målbalanser 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.