

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för bristande kontroll av domstolens behörighet och mot en domare vid förvaltningsrätten för att hon utan stöd i lagen beslutade att lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt

Beslutet i korthet: Försäkringskassan lämnade över ett överklagande i ett ärende om sjukersättning till Förvaltningsrätten i Stockholm. Förvaltningsrätten påbörjade handläggningen av målet genom skriftväxling. Cirka fem månader senare beslutade förvaltningsrätten att lämna över handlingarna i målet till Förvaltningsrätten i Malmö. Som skäl för detta angavs att Förvaltningsrätten i Stockholm inte var behörig att pröva överklagandet men att Förvaltningsrätten i Malmö var det.

JO kritiserar förvaltningsrätten för att ha brustit i den kontroll av domstolens behörighet som ska göras när målet kommer in till domstolen.

JO konstaterar vidare att eftersom Förvaltningsrätten i Stockholm hade påbörjat handläggningen av målet saknades lagstöd för att lämna över handlingarna i målet till Förvaltningsrätten i Malmö. I stället skulle Förvaltningsrätten i Stockholm ha avvisat överklagandet. Försäkringskassans skyldighet att lämna över överklagandet till den förvaltningsrätt som var behörig hade därmed återigen aktualiserats. Den domare som fattade det felaktiga överlämnandebeslutet får kritik.

Anmälan

AA anmälde Förvaltningsrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål om sjukersättning.

Utredning

Ett dagboksblad och handlingar i förvaltningsrättens mål nr 14948-17 hämtades in. Följande framkom:

Målet inleddes vid förvaltningsrätten den 28 juni 2017. Därefter påbörjades handläggningen av målet genom skriftväxling. Målet avslutades vid förvaltningsrätten den 17 november 2017, när domstolen (rådmannen BB) beslutade att lämna över handlingarna i målet till Förvaltningsrätten i Malmö. Som skäl för avgörandet angav förvaltningsrätten att den inte var behörig att pröva överklagandet men att Förvaltningsrätten i Malmö var det.

På uppmaning av JO lämnade Förvaltningsrätten i Stockholm (lagmannen CC) ett remissvar och bifogade BB:s underyttrande.

Underyttrandet hade följande innehåll:

Bakgrund

Jag har i egenskap av ansvarig domare beretts tillfälle att lämna synpunkter i aktuellt ärende som rör handläggningen av förvaltningsrättens mål nr 14948-17.

Jag placerades på förvaltningsrättens avdelning 31 den 1 september 2017 och tog då över ansvaret för en befintlig målstock, däribland mål 14948-17. Nya mål som kommer in till avdelningen ”inkorgsgranskas” enligt gällande rutiner av den domare som ansvarar för målet. Eftersom mål 14948-17, där AA överklagade Försäkringskassans beslut, kom in till domstolen redan den 28 juni 2017 var jag inte inblandad i den inledande granskningen av målet och inte heller i de kommuniceringsåtgärder som först vidtogs.

Beklagligt nog uppdagades det först i mitten av november 2017 att Förvaltningsrätten i Stockholm inte var behörig att pröva överklagandet. Frågan uppkom då om överklagandet skulle avvisas eller överlämnas till den behöriga domstolen enligt 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

Mina synpunkter

Av 7 § FPL framgår att om en förvaltningsrätt 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 det inte finns något skäl mot det.

Innebörden av 7 § FPL kommenteras inte närmare i lagens förarbeten (prop.1997/98:101 s. 99 ff. och 106). Bestämmelsen har av JO tolkats som att det är en förutsättning för överlämnande att överlämnandet sker i målets inledande skede, innan handläggningen påbörjats (jfr JO:s beslut den 26 juni 2017, dnr 1979-2017). Enligt min uppfattning finns det dock ett visst utrymme att göra en annan tolkning, nämligen att lagstiftaren *förutsatt* att den bristande behörigheten uppmärksammas i målets inledande skede, vilket ju är det normala och önskvärda. Uttrycket ”i samband med att ett mål inleds” har i så fall ingen självständig betydelse. Denna tolkning framstår som mest förenlig med syftet med bestämmelsen.

Vad som främst talar mot en snäv tolkning av 7 § FPL är emellertid att detta kommer i konflikt med överordnade bestämmelser i Europakonventionen. Eftersom en domstol inte kan döma om den saknar behörighet, medför en snäv tolkning av bestämmelsen att överklagandet ska avvisas och att målet inte prövas (jfr ovan nämnt JO-beslut). Detta innebär att den enskilde kan komma att fråntas sin rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Bestämmelsen bör därför tolkas i ljuset av nämnda artikel, vilket medför att ett överlämnande med stöd av bestämmelsen bör vara möjligt även efter det att handläggningen påbörjats.

Det är självklart att ett överklagande ska överlämnas till behörigt forum så snart det kan ske, i normalfallet i samband med ”inkorgsgranskningen”. Samtidigt är det knappast möjligt att helt undvika att det begås misstag. Ett sådant misstag begicks i det nu aktuella målet, då det först efter cirka fyra och en halv månad uppmärksammades att Förvaltningsrätten i Stockholm inte var behörig att pröva överklagandet. Tiden för överklagande av Försäkringskassans beslut hade då gått ut. Enligt min uppfattning fanns det därför, mot bakgrund av det ovan anförda, skäl för att inte avvisa överklagandet utan överlämna det till behörig domstol för att tillförsäkra klaganden möjlighet att få sin sak prövad.

Remissvaret hade följande innehåll:

Yttrande och bedömning

Vad gäller upplysningar om handläggningen i målet hänvisar jag till BB:s yttrande. Därutöver gör jag följande tillägg.

När ett mål kommer in till förvaltningsrätten sker redan vid registrering en fördelning på ansvarig domare utifrån ett lottningssystem. Det innebär att ett mål genom hela målhanteringskedjan har en ansvarig domare som normalt sett också dömer i målet. När det nya målet kommer in till en dömande avdelning läggs det till ansvarig domare. Denne ska i ett inledande skede göra en s.k. inkorgsgranskning av målet där det bl.a. ingår att ta ställning till huruvida målet är inkommet till rätt domstol. För detta ändamål häftas även checklistor på insidan av målets aktkappa. Enligt min uppfattning ger domstolens nuvarande rutiner därmed rätt förutsättningar för att forumfrågan ska uppmärksammas redan i samband med att målet inleds.

Av det som kommit fram i ärendet gör jag följande bedömning.

Att det i förevarande fall dröjde närmare fem månader innan det uppmärksammades att förvaltningsrätten inte var rätt forum att pröva det aktuella ärendet innebär att regleringen i 7 § FPL inte har följts och att ett avsteg skett från förvaltningsrättens interna rutiner. [---] Det är inte möjligt för mig att göra någon bedömning av varför det inte redan i samband med att det aktuella målet inleddes uppmärksammades att förvaltningsrätten var fel forum. Det är dock uppenbart att inkorgsgranskningen brustit vilket jag beklagar. Jag kommer i samband med detta att tillse att samtlig personal på dömande avdelningar erinras om vikten av att göra en noggrann kontroll av forumfrågan redan i ett måls inledande skede.

Enligt Europakonventionen artikel 6.1 har var och en rätt till en rättvis rättegång vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. [---]

Jag har inte anledning att utgå från något annat än att AA:s överklagande av Försäkringskassans beslut är att betrakta som att frågan rör hans civila rättigheter. Jag instämmer därför i BB:s uppfattning att bestämmelsen i 7 § FPL bör tolkas i ljuset av art. 6.1 i Europakonventionen för att säkerställa att AA:s grundläggande rättigheter och friheter inte ska kränkas. Detta grundas på följande skäl.

I 7 § FPL anges att en förvaltningsrätt som finner att den saknar behörighet att handlägga ett mål ska överlämna målet till behörig domstol i samband med att målet inleds, det vill säga innan beredningen av målet börjar. Föreskriften anger inte uttryckligen vad som ska hända om beredningen börjat innan domstolen upptäcker att en annan domstol är behörig. Utgångspunkten är dock att en domstol som inte är behörig ska avvisa ett felaktigt inkommet överklagande.

Konsekvenserna för AA om förvaltningsrätten hade avvisat hans överklagande på grund av bristande behörighet hade varit att AA inte haft möjlighet att få sitt överklagande prövat i domstol eftersom Försäkringskassans beslut då hunnit vinna laga kraft. Att enskilda ska förvägras rätten till en rättvis rättegång och lida rättsförluster för att domstolen förbisett att målen kommit in till fel domstol vore knappast förenligt med vad artikel 6.1 i Europakonventionen anger om rätten till en rättvis rättegång. Förvaltningsrättens beslut att överlämna målet till Förvaltningsrätten i Malmö bör ses i ljuset av detta.

Min uppfattning är därför att bestämmelsen i 7 § FPL tolkad i ljuset av artikel 6.1 Europakonventionen bör kunna ges innebörden att ett överlämnande är möjligt även efter det att kommunikering har inletts för att den enskilde ska tillförsäkras en rättvis rättegång i Europakonventionens mening. Ett sådant agerande är också väl i linje med domstolarnas allmänna serviceskyldighet och grunderna för god förvaltning. Även om jag således gör bedömningen att förvaltningsrätten haft stöd för att lämna över ärendet till rätt domstol i förevarande fall, anser jag hur som helst att de lagkonflikter förvaltningsdomstolarna ställs inför vid situationer som den nu aktuella bör beaktas vid bedömningen av ärendet.

AA kommenterade remissvaret och det bifogade underyttrandet.

Rättslig reglering

Beslutsmyndighetens åtgärder

Den myndighet som har meddelat ett beslut ska pröva om ett överklagande av det beslutet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska beslutsmyndigheten avvisa överklagandet. Om överklagandet har kommit in i rätt tid ska beslutsmyndigheten lämna över överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet, dvs. överinstansen (24 och 25 §§ förvaltningslagen [1986:223], FL, som upphör att gälla den 1 juli 2018 och då ersätts av motsvarande bestämmelser i 45 och 46 §§ förvaltningslagen [2017:900]).

Överinstansens åtgärder

Beslutsmyndigheten kan ha gjort en felaktig bedömning av vilken myndighet som ska pröva överklagandet; överinstansen är inte bunden av beslutsmyndighetens bedömning utan ska på eget initiativ självständigt pröva sin behörighet. Om en förvaltningsrätt 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 det inte finns något skäl mot det (7 § första meningen förvaltningsprocesslagen [1971:291], FPL).

Tidigare JO-uttalanden m.m.

Efter en inspektion vid Förvaltningsrätten i Falun den 31 augusti–2 september 2011 uttalade jag i ett protokoll den 25 oktober 2011 (dnr 4330-2011) bl.a. följande:

I de aktuella målen har förvaltningsrätten påbörjat handläggningen och jag konstaterar därför att det inte har funnits lagligt stöd för att lämna över de båda målen. Det inträffade visar därför på vikten av att rätten inte försummar att granska sin behörighet i samband med att ett mål anhängiggörs vid domstolen.

I förarbetena till bestämmelsen i 7 § förvaltningsprocesslagen anges inte anledningen till den nu nämnda begränsningen i möjligheten att överlämna ett mål till annan förvaltningsdomstol. 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 för egen del svårt att se anledningen till att det inte skulle vara möjligt att överlämna målet även sedan domstolen påbörjat handläggningen. En sådan ordning skulle underlätta för den enskilde och medföra att det inte förelåg risk för att denne lider någon rättsförlust om hans eller hennes överklagande av förvaltningsmyndighet överlämnas till fel domstol och detta initialt inte uppmärksammas vid domstolen. Jag finner därför skäl att överlämna ett exemplar av detta protokoll till Justitiedepartementet.

I två beslut den 1 november 2013 (dnr 5106-2012 och 5120-2012) riktade jag allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för handläggningen av mål om utdömande av viten. Ansökningarna hade getts in till förvaltningsrätten i stället för, som de skulle, till mark- och miljödomstolen. Förvaltningsrätten började emellertid handlägga målen, och först långt senare, två och ett halvt år respektive två år och tre månader, uppmärksammade förvaltningsrätten att den inte var behörig och avvisade ansökningarna. I ett av ärendena hade frågan om utdömande av viten också hunnit preskriberas på grund av bristande delgivning.

I ett beslut den 21 mars 2016 (dnr 433-2015) kritiserade jag en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för ett beslut om att lämna över ett skattemål till en annan förvaltningsrätt. Jag uttalade i beslutet att eftersom handläggningen av

målet hade påbörjats saknades det lagligt stöd för att lämna över målet till en annan förvaltningsrätt.

I ett beslut den 26 juni 2017 (dnr 1979-2017) riktade jag kritik mot tre domare vid Kammarrätten i Göteborg för att de prövade ett mål i sak trots att de i domen hade konstaterat att domstolen inte var behörig. Jag uttalade inledningsvis bl.a. följande:

Bestämmelsen medger alltså för närvarande endast att överlämnande sker i samband med att målet inleds, men när handläggningen redan har påbörjats finns det inte någon möjlighet att besluta om ett överlämnande. Det är därför viktigt att en domstol kontrollerar att den är behörig att döma i ett mål redan i samband med att målet kommer in till domstolen (se bl.a. Wennergren, Bertil och von Essen, Ulrik, Förvaltningsprocesslagen m.m.: En kommentar, 6 u., s. 74 f., samt mina uttalanden i ett protokoll den 25 oktober 2011, dnr 4330-2011, och i ett beslut den 1 november 2013, dnr 5120-2012). Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen har föreslagit att denna bestämmelse ska ändras så att ett överlämnande från en obehörig till en behörig domstol får ske även efter det att målet har inletts (se SOU 2014:76). Bestämmelsen har dock ännu inte ändrats.

Därefter konstaterade jag att Kammarrätten i Göteborg i domen hade uttalat att den inte var behörig att pröva målet men att Kammarrätten i Jönköping var det. Eftersom handläggningen av målet emellertid hade påbörjats hade det rätta varit att avvisa överklagandet och alltså inte pröva målet i sak.

Jag konstaterar att 7 § FPL ännu inte har ändrats. Ett mål får alltså fortfarande bara överlämnas med stöd av den bestämmelsen i samband med att målet inleds, dvs. innan handläggningen av målet har påbörjats, och inte efter denna tidpunkt.

Bedömning

Efter det att AA gav in sitt överklagande av Försäkringskassans beslut den 19 maj 2017 lämnade kassan över hans överklagande och övriga handlingar i ärendet till Förvaltningsrätten i Stockholm. Handlingarna kom in till förvaltningsrätten den 28 juni 2017, och därefter inledde förvaltningsrätten handläggningen av målet genom en relativt omfattande skriftväxling. Förvaltningsrätten uppmärksammade en tid senare att domstolen inte var behörig att handlägga målet men att Förvaltningsrätten i Malmö var det, och lämnade i ett beslut den 17 november 2017 över handlingarna i målet till den domstolen.

Förvaltningsrätten i Stockholm kontrollerade alltså inte på ett tillfredsställande sätt sin behörighet att handlägga målet när det kom in till domstolen. Först efter det att målet hade inletts och flera handläggningsåtgärder hade vidtagits uppmärksammade förvaltningsrätten att domstolen inte var behörig. Eftersom förvaltningsrätten då redan hade påbörjat handläggningen av målet saknades lagstöd för att lämna över handlingarna i målet till den förvaltningsrätt som ansågs behörig. Det var alltså fel av Förvaltningsrätten i Stockholm att besluta om ett sådant överlämnande.

I stället borde Förvaltningsrätten i Stockholm ha avvisat AA:s överklagande. Jag delar inte förvaltningsrättens uppfattning att konsekvenserna av en sådan avvisning hade blivit att AA inte fick möjlighet att få sitt överklagande prövat. Försäkringskassans skyldighet att som beslutsmyndighet lämna över det rättidsprövade överklagandet och övriga handlingar i målet till den behöriga

förvaltningsrätten kvarstod ju fortfarande (jfr 25 § FL). Således kan jag inte se att en avvisning hade lett till någon rättsförlust för AA eller annars någon kränkning av hans rätt till en rättvis rättegång.

Förvaltningsrätten ska kritiseras för att ha brustit i kontrollen av sin behörighet i samband med att målet kom in till domstolen. BB var ansvarig för beslutet att lämna över målet till Förvaltningsrätten i Malmö och ska kritiseras för det.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.