

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av yrkanden om förtursförklaring

Beslutet i korthet: Enligt lagen om förtursförklaring i domstol kan en enskild part ansöka om att hans eller hennes mål ska handläggas med förtur. I beslutet får Förvaltningsrätten i Stockholm kritik för att en begäran om förtur inte behandlades som en ansökan om förtursförklaring enligt nämnda lag.

Initiativet

Vid JO:s inspektion på Förvaltningsrätten i Stockholm den 30 november – 2 december 2011 uppmärksammades handläggningen av ett yrkande om förtur. I det aktuella målet (23811-10), som avsåg sjukersättning, fanns en tjänsteanteckning från ett möte den 6 maj 2010 mellan klaganden och en handläggare på förvaltningsrätten. Av denna framgick bl.a. att klaganden ställt frågor till handläggaren om förtur. Handläggaren informerade om lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol och vad klaganden behövde göra om han ville ha förtur. Den 1 juni 2010 inkom klaganden med en skrivelse till förvaltningsrätten i samma mål i vilken ett yrkande om förtur framställdes. I en underrättelse till klaganden daterad den 24 juni 2010 meddelade domstolen följande.

”Ni har begärt att detta mål ska handläggas med förtur. Mål som inte ska handläggas med förtur ska som huvudregel avgöras i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. Detta framgår av förvaltningsrättens arbetsordning. I arbetsordningen finns också en lista med dels mål som enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen är förtursmål, dels mål som annars är av förturskaraktär. Ert mål omfattas inte av någon föreskriven förtur och kommer därför att tas upp till prövning enligt huvudregeln. Det är nu tyvärr inte möjligt att ge besked om när detta kommer att ske.”

Under inspektionen överlämnade förvaltningsrätten ett internt rutindokument benämnt ”Tillvägagångssätt vid begäran om förturshandläggning” daterat den 5 mars 2010. Rutindokumentet hade följande lydelse.

Tillvägagångssätt vid begäran om förturshandläggning

Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:1058) om förtursförklaring i kraft (prop. 2008/09:213).

Lagen omfattar endast skriftliga ansökningar. Ansökan behöver inte vara undertecknad och den behöver inte innehålla ett bestämt yrkande om förtursförklaring.

Yrkanden om förtur som hittills inte har besvarats ska hanteras enligt den nya lagen. Checklistan kommer att kompletteras med yrkande om förtur. På allmänna avdelningen kommer AA att fatta beslut i frågor om förtursförklaring. Följande rutiner föreslås:

1. Första gången en ansökan kommer in besvaras den enligt mallen nedan (om sökanden inte uttryckligen hänvisar till den nya lagen).
2. Andra gången i samma mål, eller om sökanden redan första gången uttryckligen begär förtursförklaring, föredras frågan för AA (dagboksblad medtas). Om ansökan ska betraktas som en begäran om förtursförklaring ska ett administrativt ärende läggas upp. Ett formellt beslut ska fattas.

Utformning av svar vid begäran om förturshandläggning

Tillvägagångssätt enligt 1. ovan: När parten första gången begär att hans eller hennes mål ska handläggas med förtur kan ett svar formuleras på följande sätt.

Ni har begärt att detta mål handläggs med förtur.

Mål som inte ska handläggas med förtur ska som huvudregel avgöras i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. Detta framgår av förvaltningsrättens arbetsordning. I arbetsordningen finns också en lista med dels mål som enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen är förtursmål, dels mål som annars är av förturskaraktär.

Ert mål omfattas inte av någon föreskriven förtur och kommer därför att tas upp till prövning enligt huvudregeln. Det är nu tyvärr inte möjligt att ge besked om när detta kommer att ske.

Jag beslutade att utreda frågan om förvaltningsrättens hantering av yrkanden om förtursförklaring i ett särskilt ärende (JO:s protokoll den 2 februari 2012 i dnr 5810-2011).

Utredning

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som bereddes tillfälle att lämna upplysningar beträffande sina rutiner avseende hanteringen av ett yrkande om förtur. Domstolen anmodades vidare att redovisa sin bedömning av rutinernas förenlighet med lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol.

Förvaltningsrätten (lagmannen BB) uppgav följande.

Jag har bett avdelningschefen CC att för avdelningens räkning besvara JO:s remiss. Jag hänvisar till hans yttrande och vill för egen del lägga till följande angående vår hantering av förtursförklaringar.

Våra rutiner

Redan innan lagen (2009:1058) om förtursförklaring trädde i kraft förekom det att en part begärde att vi skulle handlägga ett mål med förtur. Enligt vår erfarenhet var det ofta så att den enskilde begärde detta redan i överklagandeskriften eller relativt snart efter det att målet kommit in till domstolen och även om det inte hade tagit lång tid hos en beslutande myndighet. Vi funderade då över hur vi bäst skulle bemöta en sådan part. Vår tanke var att det fanns en risk för att parten blev förvånad och kanske till och med irriterad över att få ett beslut där vi avslog en begäran om förtursförklaring. Vi noterade också att det i författningskommentaren i den proposition som låg till grund för införandet av lagen (prop. 2008/09:213 s. 35) står att den part som anser att handläggningen blivit fördröjd i första hand bör vända sig till den ansvarige domaren för att undersöka möjligheterna till en snabbare handläggning. För att ge ett så bra bemötande som möjligt tog vi till oss detta och

tänkte att vi i sådana situationer i stället skulle informera om hur vi kommer att hantera målet.

När jag nu läser de riktlinjer som fanns på den allmänna avdelningen delar jag CC:s uppfattning att utformningen är mindre lämplig, om den inte läses med omdöme. Vi har därför beslutat om nya rutiner som gäller på hela domstolen (som bifogats CC:s yttrande) och informerat om dessa. Också dessa rutiner ska läsas med omdöme. Vi har nu valt att trycka på att det är viktigt att den ansvarige domaren involveras i handläggningen av en förfrågan om förtur.

Handläggningen i mål 23811-10

Jag anser i likhet med CC att, med hänsyn till partens begäran och den tjänsteanteckning som finns i akten, så borde vi ha hanterat begäran som en ansökan om förtursförklaring också med våra gamla riktlinjer. Jag beklagar att så inte skedde.

Chefsrådmannen, tillika avdelningschefen, CC yttrade följande.

JO:s remiss avser förvaltningsrättens rutiner i frågor om förtursförklaring. Frågan aktualiserades av åtgärder som vidtagits i mål 23811-10.

Inför detta yttrande har jag inhämtat synpunkter från rådmannen DD, som är chef på den enhet där det aktuella målet handlades. Själva rutinerna vid framställningar om förtursförklaring har vidare efter JO:s inspektion diskuterats vid ett möte med lagmannen och de chefsrådmän som beslutar i dessa ärenden. Frågan har därefter också behandlats i domstolens ledningsgrupp.

Min egen erfarenhet av dessa ärenden

Enligt förarbetena till lagen om förtursförklaring (prop. 2008/09:213 s. 26) ankommer det på domstolschefen att besluta i ärenden om förtursförklaring. Domstolschefen har emellertid getts en möjlighet att delegera beslutanderätten till någon som är anställd i domstolen. I förvaltningsrätten har lagmannen utnyttjat den möjligheten. En chefsrådmann på varje avdelning har sålunda genom delegation getts rätt att besluta i dessa ärenden. På allmänna avdelningen var det fram t.o.m. den 31 augusti 2011 den biträdande avdelningschefen som prövade dessa ärenden. När hon därefter tillträdde en högre tjänst vid en annan domstol, fick avdelningschefen på allmänna avdelningen, dvs. jag, ansvaret för ärendena. Sedan den 1 mars 2012 svarar chefsrådmannen EE för prövningen av dessa ärenden på avdelningen.

I samband med att jag i september 2011 tog över ansvaret för förtursförklaringsärendena inhämtade jag självfallet uppgifter om domstolens rutiner och praxis från min företrädare. Jag har hittills kommit att pröva omkring tio ansökningar om förtursförklaring.

Handläggningen i mål 23811-10

Enligt de riktlinjer som ställdes upp i samband med ikraftträdandet av lagen om förtursförklaring – Tillvägagångssätt vid begäran om förturshandläggning, ett dokument daterat den 5 mars 2010 som JO fått del av och bifogat remissen – skulle den första ansökan om förtur, om sökanden inte uttryckligen hänvisade till den nya lagen, besvaras med underrättelse om handlägningsordningen när målet inte var av förturskaraktär, en s.k. mjukis.

Det har inte nu gått att utreda de närmare omständigheterna i det aktuella målet. Mot bakgrund av innehållet i klagandens inlägga i målet, som kom in till förvaltningsrätten den 1 juni 2010, och innehållet i den tjänsteanteckning, som upprättades av målets handläggare den 6 juni 2010, finner jag att klagandens begäran om förtur i målet borde ha behandlats som en ansökan enligt lagen om förtursförklaring, även med beaktande av då gällande riktlinjer.

De nu gällande riktlinjerna vid ansökningar om förtur

Lagmannen kallade de chefsrådmän som beslutar i fråga om förtursförklaringar till ett möte i början av februari i år. Avsikten med mötet var att stämma av erfarenheter från tillämpningen av lagstiftningen och diskutera rutinerna. Jag erbjöd mig vid mötet att upprätta ett nytt förslag till reviderade riktlinjer. Efter en remissomgång har sedan ledningsgruppen fastställt nya riktlinjer, som bifogas detta yttrande. Domstolens personal har muntligen informerats om innehållet i dokumentet. Det återfinns dessutom bland domstolens styrdokument och på de dömande avdelningarnas mappar på Doris.

Även om de tidigare gällande riktlinjerna enligt min mening var mindre lämpligt utformade, är det min bedömning att någon enskild inte torde ha gått miste om ett beslut om förtursförklaring på grund av riktlinjernas utformning.

Genom de förtydligade anvisningarna om vilka framställningar om förtur som bör prövas enligt lagen och med de klara rutiner som numera finns för handläggningen, anser jag att förvaltningsrätten nu har säkerställt att lagens intentioner följs.

Rutiner vid begäran om förtur

Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:1058) om förtursförklaring i kraft (prop. 2008/09:213). I 1 § anges följande:

Om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, ska domstolen efter skriftlig ansökan från en enskild part förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen (förtursförklaring).

Vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts ska det särskilt beaktas

1. hur komplicerat målet eller ärendet är,
2. hur parterna agerat under förfarandet,
3. hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet, och
4. sakens betydelse för sökanden.

En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

Lagen avser alltså endast skriftliga ansökningar. Ansökan behöver inte vara under-tecknad och den behöver inte innehålla ett bestämt yrkande om förtursförklaring. I följande fall bör en begäran om förtur behandlas som en ansökan enligt lagen:

1. När det i ansökan uttryckligen hänvisas till lagen eller yrkas förtursförklaring.
2. När sökanden gör gällande att målet eller ärendet har oskäligt fördröjts.
3. När någon begär förtur utan att 1 eller 2 är för handen och handläggningstiden hos förvaltningsrätten är över ett år.

När en skriftlig begäran om förtur kommer in till domstolen, ska ansvarig domare omgående underrättas om detta. Om domaren finner att ansökan bör betraktas som en ansökan enligt lagen, lämnar domaren handläggaren ett besked om hur han eller hon anser att ansökan bör besvaras. Handläggaren upprättar därefter ett skriftligt beslutsförslag i ärendet. Frågan behandlas som ett administrativt ärende. Ärendenummer erhålls av lagmannens sekreterare FF.

Beslutande i frågor om förtursförklaring är på allmänna avdelningen chefsrådmannen EE, på migrationsavdelningen chefsrådmannen GG och på skatteavdelningen chefsrådmannen HH. När det finns ett beslutsförslag föredrar handläggaren ärendet för den ansvariga chefsrådmannen. Skulle han eller hon vara förhindrad att besluta i ärendet, föredras detta för lagmannen eller den tjänstgörande lagmannen.

Observera att dessa ärenden ska handläggas skyndsamt!

När begäran om förtur inte bedöms vara en ansökan enligt lagen kan följande underrättelse skickas till den part som begärt förtur.

Du har begärt att detta mål ska handläggas med förtur.

I förvaltningsrättens arbetsordning finns en förteckning med dels mål som enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen är förtursmål, dels mål som annars är av förturskaraktär. Av arbetsordningen framgår vidare att huvudregeln är att mål som inte ska handläggas med förtur ska avgöras i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten.

Ditt mål omfattas inte av någon föreskriven förtur och kommer därför att tas upp till prövning enligt huvudregeln. Det är nu tyvärr inte möjligt att ge besked om när detta kommer att ske.

Bedömning

Enligt 1 § lagen om förtursförklaring i domstol kan domstolen efter skriftlig ansökan från den enskilde förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen. Även innan lagen fanns förekom det naturligtvis att parter vände sig till domstolen för att på olika sätt försöka skynda på handläggningen av sina mål och ärenden. Syftet med de riktlinjer som redovisas i förvaltningsrättens svar till JO är att skilja sådana förfrågningar och framställningar från ansökningar som ska handläggas enligt lagen om förtursförklaring.

Ärenden om förtursförklaring är att betrakta som förvaltningsärenden. Förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig på förfarandet. Förvaltningslagens allmänna regler om myndigheternas serviceskyldighet (4 §) gäller när ett ärende inleds. Då den enskilde vill ta initiativ till ett ärende är myndigheten alltså enligt 4 § 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 myndighetens verksamhet. I 7 § stadgas vidare att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Ett bifall till en ansökan om förtursförklaring innebär som nämnts att den enskilde får en förklaring att målet eller ärendet ska handläggas med förtur. Om den enskilde skriver till domstolen och begär att målet ska handläggas med förtur, finns det enligt min mening knappast några möjligheter att tolka hans eller hennes begäran på annat sätt än att det är en framställning som ska handläggas enligt lagen om förtursförklaring i domstol. Att domstolen bedömer framställningen som grundlös spelar härvid ingen roll. Även grundlösa ansökningar ska handläggas, låt vara att de då kommer att avslås.

Som förvaltningsrätten påpekat uttalas i förarbetena till lagen om förtursförklaring i domstol att den part som anser att hanteringen blivit fördröjd i första hand bör vända sig till den ansvarige domaren för att undersöka möjligheterna till en snabbare behandling. Och det förekommer naturligtvis i domstolarna ansökningar och förfrågningar där det står klart att det inte är fråga om framställningar enligt lagen om förtursförklaring i domstol. Exempelvis kan den enskilde helt enkelt fråga om hur lång tid det kan tänkas ta innan målet blir avgjort. En sådan fråga bör

domstolen naturligtvis besvara utan att fundera över om den ska tolkas som en begäran om förtursförklaring.

Dessutom förekommer det fall där det inte är lika klart vad den enskilde önskar. Han eller hon kan exempelvis begära att målet ska handläggas snabbt utan att använda ordet "förtur". Om domstolen är osäker på vad den enskilde menar, är den enligt min mening skyldig att genom att ta kontakt med den enskilde försöka ta reda på detta. Det följer av de regler i förvaltningslagen som jag redovisat.

Det sagda innebär att jag är kritisk till hur förvaltningsrätten utformade sitt svar till klaganden den 24 juni 2010. Domstolen borde ha handlagt frågan som ett ärende om förtursförklaring. När det gäller domstolens riktlinjer är det min uppfattning att både de gamla eller de nya riktlinjerna riskerar att leda till att personer som vill få en ansökan om förtursförklaring prövad inte får det.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.