

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av åberopad muntlig bevisning

Beslutet i korthet: En part hade åberopat vittnesförhör i ett mål i förvaltningsrätten. I stället för att ta ställning till huruvida vittnesförhören skulle tillåtas och i så fall kalla vittnena till den muntliga förhandlingen, lade domstolen ansvaret att ta med vittnena på parten. I sitt svar till JO förklarade förvaltningsrätten att det inte är helt ovanligt att parterna uppmanas att ta med de vittnen som åberopas. I beslutet konstateras att det är domstolen som ska kalla vittnen. Förvaltningsrätten kritiseras för att ha använt sig av ett förfarande som saknar stöd i lag. Förvaltningsrätten får också kritik för att ha underrättat parten om att förhandlingen skulle hållas även om vittnena uteblev.

Initiativet

Vid JO:s inspektion på Förvaltningsrätten i Stockholm den 30 november–2 december 2011 uppmärksammades domstolens handläggning av ett mål om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. I målet (22038-10) hade klagandens ombud den 27 april 2010 åberopat förhör med två personer för att styrka klagandens vårdbehov. Den 12 oktober 2011 kallade förvaltningsrätten parterna till förhandling den 27 oktober samma år. I akten återfanns en tjänsteanteckning dagtecknad den 20 oktober, också samma år, enligt vilken handläggaren i målet hade underrättat ombudet att domstolen inte kommer att kalla några vittnen, att det är upp till ombudet att ta med sig de som han vill ska vittna samt att förhandlingen kan hållas även vid vittnens utevaro.

Jag beslutade att utreda frågan om domstolens rutiner avseende kallelser av vittnen till muntlig förhandling i ett särskilt ärende (JO:s protokoll från inspektionen, daterat den 2 februari 2012, dnr 5810-2011, vilket finns tillgängligt på JO:s hemsida; www.jo.se).

Utredning

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som anmodades att lämna upplysningar om domstolens rutiner avseende kallelser av vittnen till muntlig förhandling. Domstolen skulle vidare redovisa vilka överväganden som gjorts i fråga om rutinernas förenlighet med bestämmelsen i 25 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och den däri gjorda hänvisningen till 36 kap. 7 § rättegångsbalken.

Förvaltningsrätten (lagmannen AA) uppgav följande.

Jag har frågat de tre avdelningscheferna på domstolen om respektive avdelnings rutiner för hur man kallar vittnen till muntliga förhandlingar. Chefsrådmannen BB på allmänna avdelningen har för sin del lämnat ett yttrande, som jag bifogar. Till hans yttrande bifogas ett yttrande från enhetschefen på den enhet där det aktuella målet finns, rådmannen CC, om överväganden i det aktuella målet.

Avdelningschefen på migrationsavdelningen har uppgett att på den avdelningen skickar domstolen kallelsen direkt till vittnen, dvs. man kallar inte via ombud. Rutiner för detta finns i avdelningens kanslihandbok och dessa överensstämmer med reglerna i rättegångsbalken. Det händer dock att klaganden eller dennes ombud ringer i nära anslutning till förhandlingen och påkallar vittnesförhör. För att undvika att förhandlingen måste flyttas för att vi skall hinna kalla vittnet ber vi klaganden/ombudet att ta med sig vittnet. Om vi hinner underrättas Migrationsverket om den åberopade bevisningen och vad den avser att styrka.

Avdelningschefen på skatteavdelningen har uppgett att på den avdelningen används båda metoderna att kalla vittnen som åberopas av den enskilde. Bakgrunden till att parten/ombud ombeds att ta med vittnen är i allt väsentligt densamma som redovisas i yttrandet från chefsrådmannan BB. Till detta kommer att erfarenheten vid avdelningen visar att det inte är ovanligt att yrkanden om vittnesbevisning framställs sent i processen och inte sällan någon eller några dagar innan tidpunkten för en utsatt muntlig förhandling. För att undvika att förhandlingen ställs in har det blivit allt vanligare på avdelningen att ombudet ombeds att se till att åberopade vittnen in-finner sig vid förhandlingen. Det har visat sig att parten/ombudet kan ha lättare att nå de åberopade vittnena. För att driva fram målen på ett effektivt sätt till avgörande används metoden även i fall då yrkandet om muntlig bevisning framställts redan i samband med att målet har anhängiggjorts hos domstolen. Om ombudet inte anser att det är lämpligt skickar domstolen kallelse direkt till vittnena. Oavsett vilket förfarande som tillämpas vinnlägger sig alltid avdelningen om att motparten får kännedom om den åberopade bevisningen och vad den avser att styrka. Avdelningschefen har förklarat att han i likhet med BB finner anledning att på sin avdelning erinra om rättsreglerna på området samt initiera en diskussion om vad som är lämpliga rutiner utifrån omständigheterna i enskilda fall.

Mitt yttrande

Min bedömning är att hanteringen, som den dokumenterats i det aktuella målet, har varit mycket olycklig. Självklart borde den enskilde parten ha fått ett bättre besked ifrån domstolen än som framgår av den tjänsteanteckning som finns i målet. Självklart måste också motparten få kännedom om att den enskilde parten kommer att ta med sig några personer som åberopas som vittnen, som eventuellt kommer att höras som vittnen och i så fall vilket bevismat är. Vidare borde de åberopade vittnena ha upplysts om innehållet i reglerna i 36 kap. 7 § RB.

Jag vill hänvisa till BB:s yttrande som, enligt min mening, på ett välavvägt sätt jämför förhållandena vid allmän domstol med förvaltningsdomstol. Jag tror att det ligger mycket i det BB skriver att vi på förvaltningsdomstolarna försöker att bemöta parterna på ett inte allt för formellt sätt och vi försöker ge dem så bra service som möjligt. Vi är regelmässigt angelägna om att inte minst de enskilda parterna ska få höra vittnen som de vill åberopa. Ibland vet vi inte om det åberopade vittnet verkligen ska behandlas som vittne, t.ex. när en släkting ska beskriva parten och dennes problem. Då kan det utredas vid förhandlingen om det är lämpligt att personen hörs som vittne. Ibland använder vi förfarandet att den enskilde ombeds ta med vittnen för att förhindra att vi ska tvingas ställa in en förhandling, för att den enskilde inte ska behöva vänta på att målet ska avgöras. Det är dock självklart så att dessa praktiska hanteringsätt inte får leda till att vi inte tillämpar de regler som gäller på ett korrekt sätt. Jag delar BB:s och CC:s inställning att det endast i undantagsfall bör förekomma att vi uppmanar en part att ta med sig ett vittne. Jag

har därför anmodat avdelningscheferna på de tre avdelningarna att erinra sina medarbetare om rättsreglerna på området och att föra ut detta bl.a. genom rutindiskussioner bland personalen.

Chefsrådmannen, tillika avdelningschefen, BB uppgav följande.

I fråga om de överväganden som gjorts i det mål som JO uppmärksammat vid sin inspektion (22038-10) hänvisar jag till enhetschefen CC:s yttrande. Enligt vad jag har kunnat förstå har det förekommit brister i handläggningen i fråga om de i målet begärda vittnesförhören.

Beträffande JO:s fråga om förvaltningsrättens rutiner avseende kallelser av vittnen till muntlig förhandling får jag för egen del anföra följande.

I 25-27 §§ förvaltningsprocesslagen (FPL) finns bestämmelser om vittnen i förvaltningsprocessen. I 25 § FPL hänvisas till vissa paragrafer i 36 kap. rättegångsbalken (RB). Angivna lagrum utgör självfallet grunden för de rutiner som förvaltningsrätten har att tillämpa vid kallelse av vittnen.

I stora delar överensstämmer regleringen av formerna för kallelse av vittnen i förvaltningsdomstolarna och i de allmänna domstolarna. I Wennergrens kommentar till FPL (5:e upplagan 2005) pekas emellertid på en del förhållanden, som måhända skiljer från förhållandena i allmän domstol. Bl.a. framhålls möjligheten till muntliga kontakter för att komplettera det skriftliga utredningsmaterialet, som ju är processmaterial i målen (s. 241). Vidare anges att begreppet vittne i förvaltningsprocessrätten är mycket vidsträckt (s. 250) och att regleringen rörande ed är olika i FPL och RB (s. 251 f). Det anges också att grundregeln att förhöret hålls av rätten ofta torde tillämpas (s. 254). Det kan också noteras att reglerna för ersättning till vittnen inte är lika i förvaltningsdomstol och i allmän domstol.

Bestämmelserna i fråga om vem som får åberopa vittnen har dessutom getts olika utformning i FPL och RB. Det utredningsansvar som rätten har enligt FPL är mer vidsträckt än det som gäller enligt RB, vilket kan leda till att rätten ex officio kanske oftare förordnar om förhör med vittne eller sakkunnig. Gränsdragningen mellan vittne och sakkunnig är för övrigt något flytande i förvaltningsprocessen (se Wennergren s. 235). Vissa personer, t.ex. företrädare för socialnämnd, övervakare och liknande, hörs dessutom ofta inte som vittnen eller sakkunniga utan deras medverkan sker formlöst (s. 244). Bestämmelserna om när rätten får avvisa bevisning har också getts olika utformning i FPL och RB. I 8 § FPL anges bara helt kort att överflödigt utredning får avvisas. Bestämmelsen i RB 35:7 är betydligt mer preciserad.

De skillnader som föreligger i fråga om utredningsskyldighet, bevisning i allmänhet och vittnesbevisning har måhända lett till att förvaltningsrätterna har intagit en lite friare tillämpning av bestämmelserna än den som förekommer i brottmål och i vart fall fall dispositiva tvistemål. Det är sålunda inte helt ovanligt att parterna, när de i skrift åberopat vittnesförhör i målen, uppmanas att själva se till att de åberopade personerna infinner sig till förhandlingen. Ett skäl till denna ordning är de korta tidsfristerna i vissa måltypen eller att framställningen om vittnesförhör kommer så sent att det är svårt att delge vittnena kallelsen till förhandlingen. Ett annat skäl har uppgetts vara det inte sällan är fråga om sådana "karaktärvittnen", som är på olika sätt närstående till parten och beträffande vilka det är oklart om de verkligen har något att tillföra målet eller om de är beredda att ställa upp i en rättegång. Inte så sällan saknar parterna rättsliga biträden, som undersökt vad de önskade vittnena kan bidra med i målet. Först i samband med förhandlingen är det då möjligt att avgöra om och hur de bör höras. Av tradition torde det också vara så att det anses lämpligt att i förvaltningsrätterna försöka bemöta parterna på ett inte alltför formellt sätt. Att t.ex. på handlingarna avvisa erbjuden muntlig bevisning skulle kunna uppfattas av den enskilde parten som om saken redan var avgjord innan den muntliga förhandlingen.

Frågan hur vittnen kallas och förfarandet i övrigt i samband med muntliga förhandlingar är i viss mån en rättstillämpningsfråga. På allmänna avdelningen finns

det inte något rutindokument på området. Det ankommer i första hand på den ansvarige domaren att besluta härom. Men det är naturligtvis viktigt att domstolssekreterarna får tydliga instruktioner beträffande hur kallelserna ska utformas.

Jag har förståelse för att det ibland kan vara svårt att avgöra om erbjuden vittnesbevisning har något att tillföra utredningen i målet. Wennergren berör den frågan bl.a. på s. 249 i kommentaren till FPL (jfr även Fitger i Kommentaren till RB 36:30). Förhållandena i t.ex. LVU-mål och liknande mål kan exempelvis vara sådana att det först vid förhandlingen kan avgöras om en person bör godtas som vittne eller ej. Och även i allmän domstol har jag varit med om att domstolen vid framställningar om vittnesförhör i nära anslutning till en utsatt förhandling har uppmanat parten genom ombudet att ta med sig de önskade vittnena.

Det är emellertid min uppfattning att situationerna då parten uppmanas att själv ta med sig förhörspersonerna till förhandlingen bör utgöra klara undantagsfall. Parterna har självfallet ett berättigat önskemål att innan förhandlingen få veta om åberopad vittnesbevisning godtas av rätten. Motparten har också ett berättigat intresse av att få kännedom i förväg om den bevisning som den andra parten kommer att förebringa. Den som ska infinna sig bör också på sätt anges i lagstiftningen få kännedom om vad förhöret ska gälla, möjlig ersättning vid inställelse, påföljder vid utevaro, etc. Dessutom är det, enligt min mening, nödvändigt för att uppnå god processledning och effektiv rättskipning att förutsättningarna inför en muntlig förhandling är utklarade i förväg och kända för alla inblandade.

När frågan om kallelser av vittnen nu har aktualiserats, finner jag anledning att på min avdelning erinra om rättsreglerna på området och tillkännage min uppfattning om rättsläget och lämpliga rutiner. Jag kommer också att uppmana de dömande enheterna att fortsätta diskussionen om vilka rutiner som bör tillämpas när vittnesförhör åberopas i målen.

Rådmannen, tillika enhetschefen, CC uppgav följande.

Målet handlades på den enhet där jag är enhetschef. Målets beredningsansvarige domare har gått vidare till annan anställning. Hon har uppgett att hon inte kommer ihåg exakt vilka överväganden som hon gjorde ifråga om hur de åberopade vittnena skulle kallas. Sannolikt gav hon instruktionen att klaganden själv skulle ta med vittnena till förhandlingen eftersom hon hade uppfattningen att detta var det vanligaste sättet att kalla på. På enheten finns ingen särskild rutin för hur vittnen bör kallas. För egen del anser jag – på de skäl chefsrådmannan BB anger i sitt yttrande – att vittnen normalt bör kallas av domstolen, men att det i undantagsfall kan finnas skäl att uppmana parterna att själva ta med förhörspersoner till förhandlingen.

Bedömning

Enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, ska rätten tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödiga utredningar får avvisas.

Enligt 9 § FPL är förfarandet skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I förvaltningsrätt ska muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.

Enligt 25 § FPL får rätten förordna om förhör med bl.a. vittne. Sådant förhör äger rum vid muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed.

Frågan om muntlig förhandling ska hållas i ett mål får bedömas från fall till fall. Det är vidare rätten som inom ramen för sin utredningsskyldighet enligt 8 § FPL får bedöma om viss muntlig bevisning ska medges eller om bevisningen ska avvisas eller om bevisningen lämpligen bör föras fram i någon annan form.

I 25 § FPL hänvisas till 36 kap. 1-18 och 20-23 §§ rättegångsbalken, RB, i tillämpliga delar. Enligt 36 kap. 7 § RB ska den som ska höras som vittne kallas vid vite att infinna sig vid förhandling inför rätten. I kallelsen till vittnet ska lämnas behövliga uppgifter om parterna och målet samt i korthet anges vad förhöret gäller. Vittnet ska även erinras om sina rättigheter och skyldigheter enligt 20 § (påföljd vid uteblivande), 23 § (ersättningsskyldighet vid uteblivande), 24 § (ersättningsrätten) och 25 § (ersättning i förskott). De två sistnämnda bestämmelserna gäller dock inte i förvaltningsdomstol utan i stället finns i 26 § FPL en bestämmelse om vittnets rätt till ersättning och förskott på ersättning för sin inställelse i förvaltningsdomstol.

Rätten har alltså enligt lagen en undantagslös skyldighet att kalla ett vittne skriftligen. I princip får det inte förekomma att rätten låter bli att kalla ett vittne och i stället lägger över ansvaret på parten. I undantagsfall kan det inträffa att en part åberopar ett vittne så nära inpå förhandlingen att det är praktiskt omöjligt för rätten att hinna utfärda en skriftlig vittneskallelse. I sådana situationer återstår för domstolen att, om bevisningen inte ska avvisas, be parten ta med sig vittnet till förhandlingen för att om möjligt undvika att den behöver ställas in. I anslutning till förhandlingen ankommer det på rätten att i tillämpliga delar ge vittnet de upplysningar som han eller hon annars skulle ha fått i den skriftliga kallelsen.

I det nu aktuella fallet hade rätten gott om tid att utfärda skriftliga kallelser till vittnena och jag är kritisk till hur rätten hanterade begäran om vittnesförhör. Om det inte fanns skäl att avvisa begäran, skulle förvaltningsrätten skriftligen ha kallat vittnena till förhandlingen i samband med att parterna kallades. I kallelserna skulle rätten ha upplyst vittnena om parterna och målet samt kort ha angett vad de skulle höras om. Vidare skulle vittnena ha fått upplysningar om sina rättigheter och skyldigheter. Att låta bli att kalla vittnena och sedan en dryg vecka efter det att parterna fått sina kallelser meddela ombudet att det var upp till honom att ta med sig dem som han ville skulle vittna var alltså fel. Att säga att förhandlingen kunde hållas även vid vittnenas utevaro – vilket knappast kan tolkas på annat sätt än att målet skulle kunna avgöras utan att vittnena hördes – var också fel.

Med dessa kritiska uttalanden avslutas ärendet.