

Allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål om utdömande av vite

Beslutet i korthet: En ansökan om utdömande av vite gavs in till förvaltningsrätten i stället för till mark- och miljödomstolen. Förvaltningsrätten började emellertid handlägga målet. Först efter två och ett halvt år uppmärksammade förvaltningsrätten att den inte var behörig och avvisade ansökan. Förvaltningsrätten får allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 september 2012, framförde Miljönämnden i Södertälje kommun, genom stadsjuristen AA, klagomål mot Förvaltningsrätten i Stockholm gällande handläggningen av mål 11186-10. I anmälan uppgavs i huvudsak följande.

Miljönämnden förelade den 14 oktober 2008 ett bolag att vid löpande vite kontrollera och logga ljudnivåerna från viss verksamhet samt att rapportera detta till miljökontoret. Eftersom föreläggandet inte efterlevdes ansökte nämnden i en skrivelse den 10 februari 2009 om utdömande av vitet hos förvaltningsrätten. Ansökan skulle rätteligen ha ingivits till mark- och miljödomstolen. Trots detta delgav förvaltningsrätten motparten nämndens ansökan den 16 juli 2009. Förvaltningsrätten vidtog därefter flera handläggningsåtgärder och satte bl.a. ut målet till muntlig förhandling. Först den 13 september 2011 avvisades nämndens ansökan eftersom utdömande av vite som förelagts med stöd av miljöbalken, enligt 21 kap. 1 § 8 samma balk ska prövas av en mark- och miljödomstol och inte av förvaltningsrätten.

Nämnden gav därefter in en ansökan till mark- och miljödomstolen, som emellertid avslog ansökan på den grunden att vitet hade preskriberats eftersom ansökan om vitets utdömande inte hade delgetts adressaten inom två år från det att förutsättningarna för att väcka en sådan talan uppkom, se 9 § tredje stycket lagen (1985:206) om viten. Nämnden överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen men fick inte prövningstillstånd.

Förvaltningsrätten hade, enligt nämnden, en skyldighet att skyndsamt och självmant uppmärksamma ett sådant rättegångshinder som det nu var fråga om.

Genom att handlägga målet under en så lång tid som två år utan att uppmärksamma rättegångshindret hade ett allvarligt handläggningsfel begåtts, vilket hade medfört att nämndens möjlighet att utkräva vitet hade gått förlorad.

Utredning

Dagboksblad i målet (11186-10) begärdes in och granskades. Härav framgick i huvudsak följande.

Ansökan om utdömande av vite kom in till domstolen den 17 mars 2009. Den 7 juli 2009 skickades ett föreläggande till motparten. Föreläggandet kom i retur och sändes den 14 juli 2009 ut på ny adress. Motparten delgavs ansökan den 16 juli 2009 och kom in med ett yttrande den 6 november 2009. Kallelse till muntlig förhandling skickades till parterna den 5 september 2011. Beslut i målet meddelades den 13 september 2011.

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som anmodades att lämna upplysningar om handläggningen av målet samt redovisa sin bedömning av det som kommit fram. Förvaltningsrätten (dåvarande lagmannen BB) svarade följande.

Jag har bett den ansvarige domaren i målet, rådmannen CC, att lämna upplysningar samt yttra sig i frågan. Jag bifogar hans yttrande, se bil. 1, som jag hänvisar till och instämmer i. Jag kan också bekräfta att domstolens arbetssituation har försämrats under denna tid på det sätt som CC beskrivit och inte minst våra enhetschefer har haft en mycket tuff uppgift.

Självklart är det viktigt att vi kontrollerar att domstolen är rätt forum när ett mål kommer in. En förklaring till att vi inte uppmärksammade forumfelet kan ha varit att det var en kommunal nämnd som ansökte hos domstolen om utdömande av vite och vi handlägger andra mål där nämnden är part. Sannolikt gör man en noggrannare granskning när det är en enskild part som överklagat. Det är dock bara en möjlig förklaring, inte en ursäkt.

Som lagman och ytterst ansvarig för verksamheten på domstolen får jag beklaga det fel som har begåtts. Det är bra att CC infört rutiner för att denna sorts fel inte ska upprepas på hans enhet. Avdelningschefen har tagit upp frågan med alla enhetschefer på avdelningen så att samma rutin införs på alla våra enheter på avdelningen.

Rådmannen CC uppgav följande.

Utredning och yttrande

Domstolens handläggning

Miljönämnden i Södertälje kommun ansökte den 17 mars 2009 hos dåvarande Länsrätten i Stockholms län att ett bolag skulle åläggas att utge vite. Målet lottades på rotel 554. Efter inhämtande av viss komplettering från miljönämnden förelades bolaget att svara i målet. Bolaget kom in med skrivelser den 2 och 30 september 2009 samt den 6 november 2009. I sistnämnda skrivelse yrkade bolaget att muntlig förhandling skulle hållas i målet. Målet överflyttades den 11 september 2009 till Allmänna avdelningen, enhet 11. Muntlig förhandling sattes ut till den 14 september 2011. Förhandlingen ställdes in när det uppmärksammades att förvaltningsrätten inte var rätt instans och ansökan avvisades genom beslut den 13 september 2011.

Yttrande över handläggningen

Jag var ansvarig för aktuellt mål i egenskap av innehavare av den rotel målet lottades in på och - efter det att målet överförts till Allmänna avdelningen enhet 11 - i egenskap av beredningsansvarig domare.

Det är givetvis mycket beklagligt att det inte uppmärksammades tidigare att förvaltningsrätten inte var rätt forum. Detta har skett av förbiseende. Granskningen av nyinkomna mål omfattar naturligtvis forumfrågan och om domstolen inte är rätt forum ska målet avvisas omgående.

På den rotel det aktuella målet lottades in på sköttes den inledande granskningen och beredningen av mål normalt av handläggarna på roteln. Självklart var jag dock som rotelinnehavare ansvarig för målen. Sannolikt har en bidragande orsak till att forumfrågan bedömdes fel varit att miljönämnden hänvisade till 6 § viteslagen i sin ansökan. I paragrafen anges att frågor om utdömande av vite prövas av förvaltningsrätt. Vidare kan det faktum att det vid domstolen förekommer andra mål om utdömande av vite där miljönämnden är part ha bidragit till den felaktiga bedömningen.

Målets långa handläggningstid sedan det överfördes till enhet 11, vilken enhet jag är chef över, har berott på arbetsbelastningen. När enheten bildades i samband med en omfattande omorganisation på domstolen i september 2009 tillfördes enheten redan från början många och gamla mål. Under det aktuella målets handläggningstid ökade målbalansen på enheten med drygt 100 procent. Orsaken till detta var framförallt att betydligt fler mål kom in än vad som hade prognostiserats och att personalomsättningen på enheten var besvärande hög, inte minst på domarsidan. När enheten var som störst hade den omkring 2 100 mål i balans och handläggningstiderna var mycket långa. I september 2011, då situationen hade förbättrats något, fanns det på enheten fortfarande omkring 100 mål som var äldre än 18 månader. I denna mycket besvärliga situation prioriterades – förutom fristmål – bistånds- och socialförsäkringsmål samt andra mål med omedelbar betydelse för enskildas försörjning och dagliga livsföring. I dag är balansläget på enheten betydligt bättre, med endast ett fåtal mål i balans med en handläggningstid över ett år.

Jag beklagar givetvis att det inte uppmärksammades tidigare att miljönämnden hade ansökt om utdömande av vite vid fel domstol. För att minska risken att samma misstag sker igen gäller numera som rutin på enheten att samtliga ansökningsmål ska anmälas till ansvarig domare när de kommer in. Skulle arbetsläget på enheten ha varit bättre hade målet i vart fall avgjorts i sådan tid att miljönämnden haft möjlighet att vända sig till rätt domstol innan preskription inträtt.

Miljönämnden i Södertälje kommun bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Rättslig reglering

Sedan den 1 januari 2011 stadgas i regeringsformen ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket). Vidare föreskrivs i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att mål vid en förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande någon längre tid.

Enligt 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, ska en förvaltningsrätt eller en kammarrätt, om den i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet men att en annan motsvarande domstol skulle vara behörig, lämna över handlingarna i målet till den domstolen, om det inte finns

något skäl däremot. Bestämmelsen möjliggör endast överlämnanden mellan förvaltningsrätter respektive mellan kammarrätter. Det är således inte möjligt att överlämna ett överklagande till en förvaltningsmyndighet eller en allmän domstol.

I 34 kap. 1 § rättegångsbalken föreskrivs att rättegångshinder självant ska beaktas av rätten. Grundregeln anses vara densamma inom förvaltningsprocessen även om den i FPL bara har kommit till uttryck beträffande hinder som består i att talan har väckts för sent (6 §). Till de rättegångshinder som ska beaktas hör att talan har väckts vid fel forum.

I 9 § tredje stycket lagen (1985:206) om viten anges att vite bortfaller, om talan om att det ska dömas ut inte har delgetts adressaten inom två år från det att förutsättningarna för att väcka en sådan talan uppkom.

Bedömning

Miljönämndens ansökan om utdömande av vite kom in till förvaltningsrätten den 17 mars 2009. Motparten delgavs ansökan den 16 juli 2009. Skriftväxling i målet pågick därefter fram till den 6 november 2009. Sedan gjorde förvaltningsrätten ingenting förrän den 5 september 2011 då rätten skickade ut kallelser till muntlig förhandling. Den 13 september 2011 avvisade förvaltningsrätten nämndens ansökan med motiveringen att det inte ankom på förvaltningsrätten att pröva ansökan.

Frågan om förvaltningsrättens behörighet ska prövas självant av rätten. Det är angeläget att prövningen görs snabbt för att undvika att klaganden eller sökanden lider någon rättsförlust. Prövningen ska därför göras utan dröjsmål när ansökan eller överklagandet kommer in till domstolen. Att det dröjde två år och sex månader innan förvaltningsrätten uppmärksammade att den inte var behörig att pröva nämndens ansökan är synnerligen anmärkningsvärt och förvaltningsrätten förtjänar allvarlig kritik för det inträffade. Jag noterar att förvaltningsrätten beklagat det fel som begåtts samt upplyst att nya rutiner ska införas för att denna sorts fel inte ska upprepas.

Bortsett från domstolens bristande behörighet kan jag konstatera att det under en period om ett år och tio månader inte vidtogs några handläggningsåtgärder i målet. Förvaltningsrätten har förklarat att detta uppehåll i handläggningen främst berott på det ansträngda arbetsläget vid domstolen. Även med beaktande av domstolens besvärliga arbetssituation är ett så långt uppehåll i handläggningen inte godtagbart.

Upplysningsvis kan nämnas att jag i ett annat beslut denna dag (JO:s dnr 5120-2012) kritiserar Förvaltningsrätten i Stockholm för handläggningen av ytterligare ett mål om utdömande av vite.

Ärendet avslutas.