

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

Beslutet i korthet: Ett mål om ledsagarservice avgjordes inte förrän drygt ett år och tre månader efter att det kom in till domstolen. Förvaltningsrätten kritiseras för den långa handläggningstiden.

Av beslutet framgår att domstolen under en längre tid har haft en ansträngd arbets-situation och svårigheter att möta en ökad måltillströmning. De åtgärder som domstolen hittills har vidtagit tycks enligt chefsJO ha fått viss positiv effekt. Handläggningstiderna för socialförsäkringsmålen och skattemålen är dock fortfarande för långa. Domstolens prognos framåt är att situationen kommer att förbättras ytterligare. ChefsJO understryker vikten av att arbetet för att nå kortare handläggningstider och lägre målbalanser fortsätter samt att kontinuerlig uppföljning sker.

Beslutet lämnas över till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 februari 2022 framförde AA klagomål mot Förvaltningsrätten i Uppsala om långsam handläggning av ett mål om ledsagarservice enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Hon anförde att målet hade initierats den 5 januari 2021 och att domstolen gett besked om att den ligger cirka ett år efter i handläggningstid.

Utredning

JO tog in dagboksbladet i det aktuella målet.

Därefter uppmanades Förvaltningsrätten i Uppsala att yttra sig över anmälan. Yttrandet skulle också innehålla en redogörelse för handläggningstiderna generellt i skattemål, socialförsäkringsmål, mål enligt socialtjänstlagen, psykiatrimål, LVU-mål, LVM-mål, LOU-mål, s.k. mängdmål (fastighets-taxering, folkbokföring, kriminalvård, körkort och studiestöds-mål) samt övriga mål, vilka åtgärder domstolen har vidtagit för att minska handläggningstiderna och en prognos för domstolens handläggningstider framöver i de måltyperna.

I sitt remissvar anförde förvaltningsrätten, genom lagmannen BB, i huvudsak följande:

Bakgrund

Mål nr 102-21

[...] Målet gäller ett överklagande av CC avseende ett beslut som har fattats av Omsorgsnämnden i Uppsala kommun gällande omfattning av ledsagarservice enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Det aktuella målet kom in till förvaltningsrätten den 5 januari 2021. Vid den tidpunkten gällde inte direktfördelning på domare av mål enligt LSS, utan en av lagmannen utpekad domare var i stället beredningsansvarig för samtliga LSS-mål fram till dess att fördelning skedde på dömande domare inför det att målet skulle avgöras.

När det aktuella målet kom in till förvaltningsrätten var rådmannen DD rent formellt beredningsansvarig domare för samtliga LSS-mål. Utifrån den ordning som förvaltningsrätten då hade var beredningsansvaret för vissa måltypen mycket stort i jämförelse med beredningsansvaret för andra måltypen med mindre balans. För att avlasta den beredningsansvarige domaren och utjämna beredningsarbetet mellan domare hade förvaltningsrätten en rutin som innebar att kommuniceringsansvaret fördelades utifrån målens slutsiffror. Rådmannen EE var utifrån denna rutin kommuniceringsansvarig för socialförsäkrings- och LSS-mål som hade slutsiffra 2 i målnumret. Det var därmed EE som rent faktiskt ansvarade för målet till dess att det markerades som klart för avgörande. Detta skedde den 4 juni 2021. Från och med den 5 juni 2021 till och med den 31 oktober 2021 ansvarade DD återigen för målet.

Från och med den 1 november 2021 införde förvaltningsrätten direktfördelning av mål på domare. Det aktuella målet kom då från och med nämnda datum att fördelas på EE. Hon var då alltså på nytt ansvarig för målet fram till dess att jag den 5 april 2022 övertog ansvaret för målet, som sedan den 12 april 2022 avgjordes slutligt av mig.

Målet har inte omfattats av förtur enligt förvaltningsrättens arbetsordning. Målet har inte heller bedömts ha förturskaraktär, varför det har hanterats utifrån sitt ankomstdatum till domstolen.

Av förvaltningsrättens arbetsordning, i den lydelse som gällde den 5 januari 2021 när målet kom in till förvaltningsrätten, framgår väsentligen följande. För andra mål än sådana som av förvaltningsrätten klassificerats som förtursmål eller mål av förturskaraktär, eller mål där lagmannen efter ansökan beviljat förtur, ska målens ålder vara avgörande för i vilken turordning målen handläggs. Därvid ska de målsättningar som anges i förvaltningsrättens verksamhetsplan beaktas. Mål av enklare natur, t.ex. otvistiga mål och uppenbart ogrundade överklaganden, kan med fördel avgöras omgående, dock med beaktande av överklagandetider och under förutsättning att detta inte inverkar menligt på hanteringen av äldre mål. Även mål där utgången är självklar kan sättas upp utan hänsyn till turordningen i syfte att främja snabbt avgörande av enkla mål som inte bör balanseras. Avvikelse från denna turordning kan även göras om det är mer ändamålsenligt att samordna uppsättande eller dömande av olika mål med likartade rättsfrågor.

Förvaltningsrättens arbetsordning reviderades den 15 mars 2021. Enligt den och efterföljande revideringar gäller väsentligen följande. Om inget annat framgår av arbetsordningen eller i övrigt ska mål tas upp till slutligt avgörande i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. Mål som överlämnats från annan domstol ska, vad gäller turordning, hanteras såsom om de inkommit till förvaltningsrätten den dag överklagandet först inkom till domstol.

Domstolens balansläge m.m.

För att få en helhetsbild av förvaltningsrättens nuvarande handläggningstider, finns anledning att se till de senaste årens balansläge samt inkomna och avgjorda mål. Förvaltningsrättens totala antal balanserade mål har de senaste åren varit följande.

2017-12-31	2018-12-31	2019-12-31	2020-12-31	2021-12-31
2 893 mål	3 972 mål	4 643 mål	5 084 mål	4 256 mål

Förvaltningsrättens totala antal inkomna respektive avgjorda mål de senaste åren har varit följande.

År	Inkomna mål	Avgjorda mål
2016	6 821 mål	6 556 mål
2017	7 169 mål	7 271 mål
2018	8 064 mål	6 985 mål
2019	8 574 mål	7 903 mål
2020	9 356 mål	8 918 mål
2021	8 521 mål	9 351 mål

Förvaltningsrättens balansläge har under en följd av år varit problematisk och domstolen har haft många gamla mål. Dessutom har den totala måltillströmningen ökat kraftigt åren 2016–2020, närmare bestämt med 37 procent. Även under 2021 låg måltillströmningen på en hög nivå, om än något lägre än de två föregående årens.

Antalet inkomna socialförsäkringsmål vid förvaltningsrätten har ökat kraftigt de senaste åren. År 2020 inkom 123 procent fler socialförsäkringsmål till domstolen jämfört med år 2016. Även LVU-mål, som avser tvångsomhändertaganden av barn, har ökat kraftigt i antal. LVU-målen, som alltså är förtursmål, måste hanteras inom lagstadgade tidsfrister och är särskilt resurskrävande bland annat för att de enligt huvudregeln avgörs efter muntlig förhandling. Åren 2016–2020 ökade LVU-målen med 41 procent. Den stora ökningen av inkomna LVU-mål har inverkat negativt på avverkningen av andra måltyper.

Inkomna mål gällande bistånd enligt socialtjänstlagen (huvudsakligen socialbidragsmål) ökade under åren 2016–2020 med 72 procent. Den stora ökningen av sådana biståndsmål och ansträngningarna att hålla efter dessa, har påverkat möjligheterna för förvaltningsrätten att kunna avgöra andra måltyper i större omfattning än vad som blev fallet.

Redogörelse för handläggningstider på domstolen

Förvaltningsrättens omloppstider, dvs. tiden från det att målen kom in till domstolen till dess att de avgjordes, var under januari–april 2021, respektive januari–april 2022 i genomsnitt följande.

Målkategori	Genomsnittlig omloppstid jan–april	
	2021	2022
Totalvärdet	7,5	6,5
LOU (2543,70)	3,4	2,8
LVM (1902)	0,8	0,7
LVU (1901)	2	2,2
Mängdmål: Fast.tax, folkbokföring, kriminalvård, körkort och studiestöds-mål (02,2101,1909,1601,1802)	3,7	3,1

Psyk. mål (1907,1917,1918,1919)	0,6	0,5
Skatt (01,05,06 exkl. 0674 och 0676,08,09,10,11,1930,1937,1942, 1945)	19,8	15,6
SocF (38-59)	14,3	14,6
SoL (1801)	6,6	5,9
Trängselskatt (0674, 0676)	6,3	5,4
Övriga mål	9,4	6,9

Åtgärder som vidtagits för att minska handläggningstiderna

Bakgrund

Vid de regelbundna resultatdialogerna med Domstolsverket redogör jag, i egenskap av lagman, för produktion, målens åldersstruktur, balansläge, inströmning samt vilka åtgärder som jag vidtar utifrån befintliga resurser. I dialogen görs en gemensam analys och bedömning om domstolen är rätt dimensionerad. De budgettillskott som varit nödvändiga för att hantera den kraftiga inströmningen av mål under åren 2016–2020 har domstolen fått del av med viss eftersläpning vilket de facto har bidragit till att domstolen byggt ytterligare balanser. För att hantera ökningen och samtidigt ha fokus på att avgöra rätt mål har det därför varit nödvändigt med kontinuerliga omprioriteringar och täta uppföljningar.

Riktade projekt m.m.

År 2016 gjorde förvaltningsrätten utifrån befintlig målstock bedömningen att prioritering av gamla skattemål behövde göras. Ett skatteprojekt för avarbetning av sådana mål startades därför i november 2016 med stöd av extra resurstillskott från Domstolsverket. Projektet pågick till och med den 30 juni 2018.

Under den tid som skatteprojektet pågick hade förvaltningsrätten inte ekonomiska eller personella resurser att öka avverkningen av socialförsäkringsmål. Detta var naturligtvis högst otillfredsställande, när tillströmningen av sådana mål började öka under våren 2017. Denna ökning har sedan hållit i sig över tid. Efter det att förvaltningsrättens skatteprojekt framgångsrikt slutförts vid halvårsskiftet 2018 och skattemålen åldersstruktur väsentligen hade förbättrats, genomförde förvaltningsrätten under fyra månaders tid hösten 2018 ett socialförsäkringsprojekt med fokus på domstolens äldsta socialförsäkrings- och LSS-mål. Projektet genomfördes inom ramen för förvaltningsrättens egen budget. Trots detta projekt ökade antalet gamla socialförsäkringsmål under året (mål äldre än 1 år), detta bland annat som en följd av kontinuerlig hög inströmning av sådana mål sedan våren 2017. Under 2018 avgjorde förvaltningsrätten 23 fler socialförsäkringsmål jämfört med vad som prognostiserats i verksamhetsplanen.

Förvaltningsrätten genomförde även ett socialförsäkrings- och LSS-projekt under delar av 2019, när jag i huvudsak avstod från annat dömande och i stället koncentrerade mig på att avgöra sådana mål. Även detta projekt finansierades inom ramen för domstolens egen budget. Förvaltningsrätten avgjorde under 2019 cirka 200 fler socialförsäkrings- och LSS-mål jämfört med verksamhetsplanen.

Även under perioden den 19 augusti 2020–den 28 februari 2021 genomförde förvaltningsrätten ett socialförsäkringsprojekt, som inkluderade LSS-mål. Det projektet finansierades genom resurstillskott från Domstolsverket. Projektet var mycket framgångsrikt och ledde till att 38 procent fler socialförsäkringsmål avgjordes under 2020 jämfört med vad som prognostiserats i verksamhetsplanen.

Från och med maj 2021 till och med december 2021 bedrev förvaltningsrätten ett nytt avarbetningsprojekt med inriktning på socialförsäkringsmål, inklusive LSS-mål, mål enligt socialtjänstlagen samt vissa övriga mål. Projektet finansierades av Domstolsverket. Projektet var framgångsrikt och ledde till att 1 316 mål,

främst socialförsäkrings- och LSS-mål samt mål enligt socialtjänstlagen med tillhörande sambandsmål, avgjordes.

Från och med januari 2022 pågår ett nytt avarbetningsprojekt som fortsatt fokuserar på att förbättra åldersstrukturen för socialförsäkringsmål inklusive LSS-mål. Projektet pågår till och med den 31 maj 2022.

Från och med maj 2022 till och med december 2022 pågår också ett skatteprojekt med inriktning att avgöra de allra äldsta målen. Domstolen har rekryterat en tillfällig extra domarresurs för detta.

Utöver de genomförda projekten har förvaltningsrätten under ett antal år regelbundet haft s.k. övertidslördagar och koncentrationsdagar. Övertidslördagarna innebär att domare och föredragande jurister/notarier avarbetar äldre mål utanför ordinarie arbetstid. Koncentrationsdagar innebär att domare och föredragande jurister/notarier under en dag på arbetstid, arbetar enbart med en viss, ur ålderssynpunkt angelägen måltyp. Dessa regelbundna satsningar har haft en positiv inverkan på förvaltningsrättens målbalanser över tid.

Verksamhetsutveckling och uppföljning

Utöver nödvändiga tillfälliga insatser i form av projekt och resurstillskott/-allokering måste organisationen ständigt vässa sina arbetsformer och se över arbetssätten. Förvaltningsrätten har därför sedan 2016 kontinuerligt arbetat med att utveckla arbetsformerna på domstolen, bl.a. mot ett mer digitalt arbetssätt. Ett viktigt steg mot en mer effektiv målhantering är som ovan nämnts införandet av direktfördelning av alla målkategorier på dömande domare som gjordes den 1 november 2021. Direktfördelning innebär att när ett mål kommer in till domstolen fördelas det direkt på den domare som senare kommer avgöra målet, dvs. en och samma domare är ansvarig för målet från det att det kommer in till domstolen till dess att målet avgörs. Syftet med direktfördelningen är dels att det vid varje given tidpunkt klart ska framgå vem som är ansvarig domare för varje mål, dels att öka effektiviteten. Förvaltningsrättens domare har sedan början av året, i samband med inkorgsgranskningen av sina mål, i större utsträckning börjat markera de mål som bedöms vara av enkel beskaffenhet och som därmed kan sättas upp snabbt och avgöras utan onödigt dröjsmål; en form av ”snabbspår”.

Förvaltningsrätten följer sedan ett antal år tillbaka kontinuerligt upp vilka gamla mål som finns i domstolens målstock. Sedan något år tillbaka sker uppföljning även av öppna mål som är klara för avgörande, dvs. uppföljning sker av hur länge ett mål legat överksamt. Förvaltningsrätten har vidare sedan början av 2018 kompletterat den månatliga uppföljningen med tertialuppföljningar. Detta för att under verksamhetsåret på ett bättre sätt kunna följa målutveckling och inströmning och utifrån detta allokera domstolens resurser till de måltyper där det finns störst behov. Vid de månatliga uppföljningarna resonerar jag med domarna framför allt om de äldsta målen. I samtalen får jag också en bild av hur den enskilde domaren arbetar med sin målstock, och domaren ges tillfälle att flagga upp om det finns behov av avlastning och i förekommande fall behov av omfördelning av mål till annan domare. Inom domargruppen förs dessutom en kontinuerlig dialog om vilka måltyper som behöver prioriteras.

Det förtjänar också att nämnas att förvaltningsrätten sedan några år tillbaka effektiviserat domskrivningen i bland annat socialförsäkringsmål, vilket inneburit att domarna generellt sett är kortare och mer koncentrerade. Domstolen använder sig numera även av det överklagade beslutet som bilaga till domen, när detta utifrån innehållet i beslutet bedöms som lämpligt. Att effektivisera domskrivningen med bibehållen kvalitet är ett fortgående arbete på domstolen. Domstolen har en stående arbetsgrupp för domskrivningsfrågor, Domskrivningsgruppen, som sedan februari 2022 har fått en ny bemanning. Gruppen har också fått flera nya uppdrag från mig; bl.a. att föreslå enklare beslutsmallar.

Övrigt

Förvaltningsrättens måltillströmning under de senaste åren har tydliggjort att domstolen har haft en brist på framför allt domare. Till följd av att förvaltningsrättens ökade måltillströmning hållit i sig över tid har Domstolsverket hösten 2019 beslutat om en ramhöjning av domstolens budget från och med år 2020. Domstolsverket har vidare, efter begäran av förvaltningsrätten, beviljat ett extra resurstillskott för större delen av 2020. Det extra resurstillskottet har främst använts för att, genom ovan nämnda projektet år 2020, arbeta socialförsäkrings- och LSS-mål. Under hösten 2020 beslutade Domstolsverket om ytterligare ramhöjning av förvaltningsrättens budget, denna gång från och med 2021.

Ramhöjningarna av förvaltningsrättens budget har möjliggjort att domstolen fr.o.m. den 1 september 2021 har kunnat tillföras ytterligare två ordinarie domare utöver befintlig domarpersonal. Genom dessa permanenta resurstillskott av domare kommer förvaltningsrätten att ha bättre förutsättningar att fullgöra sin uppgift.

Prognos för framtida handläggningstider

Av tabellen nedan framgår prognos för omloppstider för maj-december 2022.

Målkategori	Genomsnittlig omloppstid jan-april		Prognos
	2021	2022	
LOU (2543,70)	3,4	2,8	2
LVM (1902)	0,8	0,7	0,7
LVU (1901)	2	2,2	2,2
Mängdmål: Fast.tax, folkbokföring, kriminalvård, körkort och studiestöds mål (02,2101,1909,1601,1802)	3,7	3,1	3,1
Psyk. mål (1907,1917,1918,1919)	0,6	0,5	0,5
Skatt (01,05,06 exld. 0674 och 0676,08,09,10,11,1930,1937,1942,1945)	19,8	15,6	12
SocF (38-59)	14,3	14,6	10
SoL (1801)	6,6	5,9	5
Trängselskatt (0674, 0676)	6,3	5,4	5
Övriga mål	9,4	6,9	6

Yttrande och bedömning

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen anges att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. Av 17 § förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion framgår att ett mål ska avgöras så snart det kan ske.

Det aktuella målet inleddes vid domstolen den 5 januari 2021 och avgjordes den 12 april 2022. Målets totala handläggningstid uppgick alltså till ett år och tre månader.

Vid min granskning av hanteringen av målet kan jag konstatera att förvaltningsrättens balansläge och målens åldersstruktur har gjort att detta mål inte har avgjorts tidigare. Förvaltningsrätten kan därmed inte anses ha uppfyllt den enskildes berättigade krav på ett avgörande i rimlig tid i detta mål. Enligt min mening finns det av den anledningen skäl att kritisera förvaltningsrätten.

Åtgärder

Jag som lagman har det yttersta ansvaret för verksamheten på domstolen.

Av redogörelsen ovan framgår att jag vidtagit en rad åtgärder för att på kort och lång sikt förbättra målens åldersstruktur och minska balanserna. De tre viktigaste åtgärderna som redan vidtagits på domstolen för att nå denna målsättning är:

1. Införandet av direktfördelning av mål som varit i kraft sedan den 1 november 2021, dvs. drygt ett halvår
2. Kontinuerlig uppföljning av gamla mål på såväl övergripande nivå som på individnivå
3. Ett ”snabbspår” hos varje domare för att identifiera mål av enklare beskaffenhet som därmed kan sättas upp snabbt och avgöras utan dröjsmål.

Effekterna och domarnas samlade erfarenheter hittills av åtgärden under punkten 1 har analyserats av en domstolsintern arbetsgrupp. Vid ledningsgruppens möte den 23 maj 2022 ska arbetsgruppen presentera sin rapport. Härefter kommer jag att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas för att ytterligare effektivisera förfarandet med direktfördelning av mål. Därutöver kommer naturligtvis den kontinuerliga uppföljningen av gamla mål att fortsätta i samma utsträckning som tidigare, och i de enskilda samtalen med domarna kommer jag särskilt att följa upp deras erfarenheter av hur snabbspårshandlingen fortskrider.

Jag ser med tillförsikt på de ytterligare positiva effekterna av de åtgärder som redogjorts för ovan, och gör bedömningen att åtgärderna ska leda till att domstolen framöver ökat förutsättningarna för att möta enskildas berättigade krav på ett avgörande i rimlig tid.

Jag vill avslutningsvis beklaga att avgörandet av målet oskäligen fördröjts.

Till remissvaret bifogades yttranden från rådmännen DD och EE. Yttrandena har utelämnats i detta beslut.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Inledning

Förvaltningsrätten har redogjort för relevant rättslig reglering. Av den följer att ett mål som blir klart för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid. Genom regleringsbrevet för budgetåret 2021 avseende Sveriges domstolar beslutade regeringen som mål att 75 procent av målen i förvaltnings- och kammarrätt, exklusive förturs- och migrationsmål, ska ta högst sex månader att avgöra i respektive instans. För 2022 har regeringen satt upp motsvarande mål.

JO har vid flera tillfällen kritiserat Förvaltningsrätten i Uppsala för långsam handläggning av mål (se t.ex. dnr 6892-2013, 5294-2018 och 4967-2021).

Handläggningen av det aktuella målet

AA:s anmälan avser ett mål om ledsagarservice. Målet inleddes hos förvaltningsrätten den 5 januari 2021. Enligt domstolen markerades det som klart för avgörande den 4 juni samma år. Utifrån dagboksbladet framstår det emellertid som att målet var klart för avgörande redan i februari. Målet avgjordes inte förrän den 12 april 2022. Handläggningstiden uppgick således till drygt ett år och tre månader.

Jag kan konstatera att handläggningstiden överskridit vad som varit rimligt och acceptabelt. Domstolen har som förklaring till den utdragna handläggningstiden hänvisat till stora målbalanser. Jag förstår att domstolen under en längre tid har haft en ansträngd arbetssituation och svårigheter att möta den ökade måltillströmningen. Förvaltningsrätten förtjänar trots detta kritik för den långsamma handläggningen.

Handläggningstiderna generellt vid domstolen

Förvaltningsrätten har redogjort för bl.a. balansläget och omloppstiderna i fråga om de s.k. allmänna målen. Enligt domstolen har balansläget varit problematiskt under en längre tid och många mål har blivit gamla. Vidare ökade den totala måltillströmningen med 37 procent under 2016–2020.

I remissvaret har domstolen beskrivit vilka åtgärder som har vidtagits och vilka som planeras för att komma till rätta med handläggningstiderna. Insatserna tycks hittills ha fått viss positiv effekt. Samtidigt framgår det av förvaltningsrättens redogörelse att handläggningstiderna för socialförsäkringsmålen och skattemålen fortfarande är för långa. Det är bekymmersamt, även om det naturligtvis är positivt att domstolen arbetar aktivt för att avgöra de äldsta målen. Domstolens prognos framåt är att situationen kommer att förbättras ytterligare. Jag vill understryka vikten av att arbetet för att nå kortare handläggningstider och lägre målbalanser fortsätter samt att kontinuerlig uppföljning sker.

Som JO tidigare har konstaterat är det ytterst 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. Jag lämnar därför över beslutet till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Ärendet avslutas.