

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att ha tillämpat en ordning vid förordnande av offentliga biträden som missgynnat personer som i och för sig uppfyllt lämplighetskraven

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 april 2020 framförde AA, företrädare för juristbyrån Verahill familjejuridik, klagomål mot Förvaltningsrätten i Stockholm. Hon anförde bl.a. följande:

En av byråns medarbetare (BB) har den 19 mars 2020 skickat in en ansökan till förvaltningsrätten om att bli uppsatt på domstolens tilläggslista gällande förordnanden som offentligt biträde i LVU-mål. Efter en påminnelse fick BB den 9 april 2020 svar att förvaltningsrätten inte har några egna listor med intresseanmälningar utan förordnar offentliga biträden utifrån de listor som Advokatsamfundet har lagt ut på sin hemsida.

Det finns inget krav på att ett offentligt biträde ska vara yrkesverksam på en advokatbyrå. Förvaltningsrätten i Stockholm avfärdar därmed mycket kompetenta offentliga biträden utan att göra en enskild prövning av biträdets lämplighet. Domstolens agerande är felaktigt och skiljer sig från hur andra domstolar hanterar offentliga biträden.

Utredning

Anmälan remitterades till Förvaltningsrätten i Stockholm för yttrande. I sitt remissvar den 27 augusti 2020 anförde domstolen, genom lagmannen, bl.a. följande:

Bakgrund

Enligt anmälan till JO har BB den 19 mars 2020 skickat in en ansökan per e-post till förvaltningsrätten om att bli uppsatt på domstolens tilläggslista gällande förordnanden i LVU-ärenden. Den 8 april 2020 skickade hon ett ny e-post där hon efterfrågade om domstolen tagit emot hennes ansökan.

Samordnaren CC svarade att domstolen i dagsläget inte hade några egna listor med intresseanmälningar, utan att domstolen förordnar offentliga biträden efter de listor som Advokatsamfundet har lagt ut på sin hemsida.

Yttrande och bedömning

Bestämmelserna om förordnande av offentliga biträden finns i 5 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen (1996:1619). Där anges att till offentligt biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Har den enskilde själv föreslagit någon som är lämplig, ska denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Ett offentligt biträde förordnas av domstolen eller av den beslutande myndigheten. Om det inte finns önskemål om att en särskild jurist ska förordnas som offentligt biträde ankommer det på ansvarig domare att välja vem som ska förordnas. Detta ska ske på ett objektivt sätt och domaren har ett ansvar för att den som förordnas är lämplig för uppdraget.

Förvaltningsrätten i Stockholm är en stor domstol och handlägger ca 900 mål per år enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga – LVU. I en stor del av målen utser domstolen offentliga biträden. Inom domsagan finns ca 700 stycken advokater och biträdande jurister som via Advokatsamfundet har anmält intresse av att arbeta med de målen. Det finns även ett antal jurister som inte är anslutna till Advokatsamfundet som också är intresserade av uppdrag som offentligt biträde. Det är alltså många personer som konkurrerar om uppdragen som offentligt biträde i LVU-mål och det är svårt för den enskilde domaren att utan ett verksamhetsstöd ta ställning till lämpligheten hos alla dem som skulle kunna komma ifråga för uppdraget.

I samband med att ett mål kommer in bedömer domaren om det ska förordnas ett offentligt biträde och i så fall vem. Om domaren inte har angett vem som ska förordnas föreslår kansliet någon som står på tur, tidigare enligt en förd lista, och nu genom ett slumpmässigt framtaget namn i domstolens digitala system.

Tidigare fanns avdelningsspecifika listor och pärmar på domstolen. Nackdelen med dessa listor var att de inte alltid var uppdaterade och att de kunde innehålla delvis olika namn på lämpliga personer. Att hantera frågorna på detta sätt bedömdes inte som godtagbart. Förvaltningsrätten har därför sedan år 2017 haft en arbetsgrupp som arbetat med frågan om ett enhetligt digitalt verksamhetsövergripande system för förordnande av offentliga biträden i mål enligt LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Kontakter har förts såväl med andra domstolar såsom Domstolsverket, Advokatsamfundet och privata företag. Arbetet har varit komplicerat och har av olika skäl dragit ut på tiden.

När BB kontaktade domstolen i april 2020 pågick arbetet med det digitala systemet, men det var ännu inte klart för att tas i bruk. Hon fick, vilket var helt korrekt då, beskedet att domstolen inte hade några egna listor med intresseanmälningar och att domstolen förordnar offentligt biträden efter Advokatsamfundets listor.

Under våren 2020 när verksamhetsstödet togs fram diskuterades på domstolen om och hur intresseanmälningar från andra jurister skulle hanteras. Domstolen har nu infört en hanteringsordning som gör att även sådana jurister kan föras upp på en tilläggslista.

Anledningen till att förvaltningsrätten i april använde sig av Advokatsamfundets listor som stöd för att utse offentliga biträden var att dessa tillgodosåg parternas och domstolens behov av skickliga biträden.

En advokat är utbildad och kvalitetssäkrad av Advokatsamfundet och det finns ett mycket stort antal advokater och biträdande jurister inom domsagan med speciellt intresse av aktuella måltyper. Det kan också vara värdefullt att personer som uppträder som offentliga biträden förordnas mer än någon gång per år för att de ska upprätthålla sin vana och skicklighet som offentliga biträden.

I sammanhanget kan nämnas att en parts intresse av att få kvalificerad hjälp är överordnat juristens intresse av att få förordnanden (jfr. JO 3586-2013).

I mitten av maj 2020 började det digitala systemet att tillämpas av en pilotavdelning och i början av juni driftsattes systemet i alla delar.

Förvaltningsrätten har alltså numera infört ett digitalt system för att slumpmässigt fördela och förordna offentliga biträden som valt att arbeta med LVU, LVM, LRV och LPT. Målsättning är att ha ett enhetligt och transparent domstolsövergripande system.

Systemet innehåller förutom namn på advokater i domsagan, som via Advokatsamfundet har anmält intresse att arbeta med de aktuella måltyperna även jurister som anmält sitt intresse till förvaltningsrätten om att bli förordnade som offentliga biträden. Om juristen bedöms uppfylla domstolens krav och godkänns vid en prövning av förvaltningsrätten kommer juristen att föras upp på aktuell lista.

Information om detta finns publicerad sedan juni 2020 på förvaltningsrättens hemsida.

I sammanhanget ska det även nämnas att ett upptagande på listan aldrig har varit något krav för att kunna bli förordnad som offentligt biträde. Om en part till exempel önskar att en viss person ska förordnas är det upp till ansvarig domare att göra en bedömning av lämpligheten hos den person som efterfrågas.

Jag beklagar att BB inte fick svar på sin första förfrågan men anser inte att domstolens handläggning av hennes anmälan har brustit i något annat avseende.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Likabehandling, saklighet och opartiskhet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Principen om allas likhet inför lagen är ett uttryck för ett generellt skydd mot godtycke och diskriminering. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet kan dock omfatta mer och annat än kraven på likabehandling och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller någon annan åtgärd från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 4:e uppl., 2019 s. 54 f.)

Förordnande av offentliga biträden m.m.

Enligt 39 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska offentligt biträde i vissa situationer förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Allmänna bestämmelser om offentliga biträden finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. I denna anges bl.a. att det är den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som ska besluta i frågor om offentligt biträde (2 §).

Av 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen (1996:1619) framgår vem som får förordnas som offentligt biträde. Av bestämmelserna

följer att en advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas. Om den som ska företrädas själv har föreslagit någon som är lämplig ska han eller hon förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.

Även om det inte finns några formella behörighetskrav gäller som huvudregel att den som förordnas ska ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att den personen har stora kunskaper inom ett särskilt område som kan medföra att ärendet eller målet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars hade varit fallet (se prop. 1996/97:9 s. 155 och 216.) Det anges inte i lagtexten hur lämplighetsbedömningen ska göras. I förarbetena understryks vikten av att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer. Det är den som vill förordnas som har bevisbördan för att han eller hon uppfyller lämplighetskravet. Det allmänna lämplighetskravet avser även den som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå (se a. prop. s. 156 och 216).

Bedömning

Som framgått av den rättsliga regleringen kan en person som är lämplig för uppdraget förordnas som offentligt biträde. Det krävs inte att personen är advokat eller biträdande jurist på en advokatbyrå. Den domstol eller myndighet som förordnar offentliga biträden är ansvarig för att de som förordnas är lämpliga för uppdragen, men också för att förordnanden sker i enlighet med de grundläggande principerna i regeringsformen om saklighet och opartiskhet.

JO har tidigare uttalat att lagstiftningen inte ger utrymme för någon systematisk rangordning av i sig lämpliga personer och att personer som uppfyller lämplighetskraven inte generellt kan förordnas i andra hand endast av det skälet att de inte är advokater eller biträdande jurister vid en advokatbyrå (se JO 2015/16 s. 354). Vidare uttalade JO att den instans som förordnar biträdet har ansvar att se till att man har ett system som inte missgynnar dessa personer. Att det kan finnas omständigheter som gör att någon är mer eller mindre lämplig för ett visst ärende är en annan sak och får beaktas vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet.

Utredningen har visat att Förvaltningsrätten i Stockholm under en period hade ett system där förordnanden av offentliga biträden enbart skedde enligt de listor som Advokatsamfundet publicerat på sin hemsida. Det innebar alltså att enbart advokater eller biträdande jurister på en advokatbyrå förordnades som offentliga biträden i de mål där ett särskilt önskemål om ett visst biträde inte hade framställts. Jag kan inte dra någon annan slutsats än att förvaltningsrättens hantering har inneburit att andra personer som i och för sig uppfyllt lämplighetskraven förordnats i mindre utsträckning och därmed missgynnats på ett sätt som inte är sakligt motiverat. Jag är kritisk till detta.

Av remissvaret framgår att förvaltningsrätten har infört ett digitalt system där även andra personer som anmält intresse om att bli förordnade som offentliga biträden och som bedöms uppfylla domstolens krav och godkänns vid en prövning kan föras upp på en lista. Jag har inte tillräckligt underlag att uttala mig om förvaltningsrättens system i det här fallet men kan konstatera att JO tidigare inte haft några synpunkter på en liknande ordning (se JO 2015/16 s. 50).

Huruvida BB kan anses lämplig för uppdrag som offentligt biträde är inte JO:s sak att avgöra. Jag kommer bl.a. därför inte att uttala mig om det enskilda fallet, utöver att konstatera att jag delar förvaltningsrättens uppfattning att BB borde ha fått svar på sin första skrivelse.

Avslutningsvis kan nämnas att jag har förståelse för att det stora antalet förordnanden av offentliga biträden och mängden personer som konkurrerar om uppdragen kan innebära svårigheter för domstolarna. Det är nödvändigt att hitta en ordning för att hantera den här frågan som inte är omotiverat tidsödande eller komplicerad, men som samtidigt säkerställer att de biträden som förordnas är lämpliga för uppdraget samt att kraven på saklighet och opartiskhet upprätthålls.

Idag har jag även gjort vissa uttalanden som rör hanteringen av dessa frågor vid Förvaltningsrätten i Göteborg (se mitt beslut i ärende dnr 4534-2020). Det finns anledning att skicka en kopia av detta beslut till Domstolsverket för kännedom.

Ärendet avslutas.