

## Initiativärende mot Förvaltningsrätten i Stockholm avseende fördelningen av mål på dömande domare

---

**Beslutet i korthet:** Frågan om fördelning av mål mellan domare utreddes av Domarlagsutredningen, som i betänkandet SOU 2011:42 föreslog en regel i rättegångsbalken om fördelning av mål. I beslutet konstateras att den föreslagna lagbestämmelsen motsvarar vad som rimligen bör gälla redan idag. Domarlagsutredningen uttalade vidare vilka krav som bör ställas på domstolarnas fördelningsbestämmelser. Enligt beslutet ger det uttalandet uttryck för ett krav som det redan idag är rimligt att ställa på domstolarna.

I beslutet konstateras att de metoder att fördela mål mellan dömande domare som förekommer på förvaltningsrättens allmänna avdelning i huvudsak kan godtas. Däremot uttalas kritik mot hur förvaltningsrätten har utformat sina skriftliga regler för fördelningen.

### Initiativet

Förvaltningsrätten i Stockholm är organiserad på tre dömande avdelningar; en skatteavdelning, en migrationsavdelning och en allmän avdelning. Avdelningarna är i sin tur indelade i enheter. Den 30 november–2 december 2011 genomfördes en inspektion vid förvaltningsrättens allmänna avdelning. I samband med inspektionen noterades vid en genomgång av samtliga enheters s.k. enhetsdokument att sätten för att tilldela domare mål för avgörande skilde sig åt mellan enheterna. Såvitt framgick av enhetsdokumenten fördelades målen till dömande domare inom vissa enheter på så sätt att domarna själva ”plockade” mål.

Jag beslutade mot denna bakgrund att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

### Utredning

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som anmodades att bl.a. lämna upplysningar och redovisa sin bedömning av fördelningsprinciperna – vid den allmänna avdelningen – överensstämmelse med kravet på att fördelning av mål ska ske genom ett slumpmässigt, i förväg angivet system (jfr bl.a. 8 § andra stycket förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion).

Förvaltningsrätten (lagmannen AA) kom in med ett remissvar till vilket fogades en sammanställning av svar från enheterna samt ett yttrande från avdelningschefen och chefsrådmannen BB.

AA anförde följande.

Jag beskriver först hur vi har tänkt när vi har organiserat oss på domstolen och redogör för vilka överväganden vi har gjort när vi delat in oss i enheter. Sedan redogör jag för olika dokument som reglerar frågan om fördelning av mål. Slutligen redovisar vi svar på frågorna om fördelning på enheterna och jag redovisar hur jag ser på om vi har lyckats möta kraven i olika regelverk.

#### **Vår omorganisation och hur vi har resonerat**

Hösten 2009 omorganiserades domstolen så att den delades in i tre dömande avdelningar, som i sin tur delades in i sammanlagt 22 dömande enheter och tre kanslienheter. Varje avdelning leds av en chefsrådmann. På varje dömande enhet finns tre eller fyra rådmän, varav en är enhetschef, oftast en eller två fiskaler samt tolv-sexton handläggare (föredragande och notaries). Antalet enheter på de olika avdelningarna har förändrats sedan dess beroende på vilken avdelning vi för tillfället satsar mest på. Att vi valde att dela in oss i tre avdelningar beror på att vi vill ge våra parter ett så bra bemötande som möjligt genom att vi specialiserar oss, vilket är viktigt på en så här stor domstol med en stor personalstyrka (drygt 500 anställda i tjänst) och många olika måltyper (ca 500).

Att dela in domstolar i enheter har varit en trend inom förvaltningsrätterna och tingsrätterna. Att vi valde enheter i stället för rotlar beror på vår erfarenhet att rotlar är sårbara på det sättet att vissa fungerar väldigt bra medan andra kan ha problem av olika skäl. Detta kunde drabba parterna bl.a. genom att genomströmningstiden kunde vara väsentligt olika på olika rotlar. Ett mål vid omorganisationen var alltså att minska sårbarheten och att hålla omloppstiderna jämnare inom domstolen. Ett annat skäl var att genom att de anställda specialiserar sig inom enheterna – såväl föredragande som i viss utsträckning rådmän och notaries – får de djupare kunskaper inom vissa områden och på det sättet kan de arbeta både mer rättssäkert och mer effektivt. En större arbetsenhet har dessutom fler mål att välja mellan när det blir dags för handläggarna att ”sätta upp” målen och för domarna att döma. Då kan man lättare hålla samman en ”bunt” av mål. Genom att man kan göra en gemensam rättsutredning och få frågan belyst ur flera olika synvinklar kan man få såväl en högre rättssäkerhet som en bättre effektivitet. Är det frågan om enklare mål är det framförallt effektiviteten som kan gynnas av ett sådant arbetssätt. Oavsett vilket menar vi att våra parter får bättre service från domstolen. Inför förvaltningsrättsreformen i februari 2010 fick jag dessutom som lagman ett uppdrag från regeringen att se till att öka specialiseringen på domstolen. Det är därför något som vi i ledningen arbetat hårt för och som vi har reglerat i vår arbetsordning och tryckt på i vår verksamhetsplan.

#### **Regleringar av fördelning av mål**

Förvaltningsrättsinstruktionen

Enligt 8 § första stycket förvaltningsrättsinstruktionen ska mål fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. Fördelningen av mål ska enligt andra stycket ske genom lottning. Undantag från kravet på lottning får göras bl.a. för mål av särskild art och för att mål som har inbördes samband ska kunna handläggas av samma organisatoriska enhet.

Arbetsordningen

I förvaltningsrättens arbetsordning regleras i 2.2 att det finns enheter på de dömande avdelningarna.

I ett senare avsnitt finns regler om fördelning av mål enligt följande:

## 4 Fördelning av mål, ansvarig domare och förtursmål m.m.

### 4.1 Fördelning av mål

#### 4.1.1 Mellan avdelningarna

Huvudprincipen är att nya mål fördelas mellan avdelningarna så att migrationsavdelningen tilldelas migrationsmål, skatteavdelningen tilldelas skattemål och allmänna avdelningen tilldelas övriga mål. Den närmare fördelningen beslutar lagmannen i ett administrativt beslut.

#### 4.1.2 Mellan enheterna

Inom avdelningen fördelas målen mellan enheterna i turordning genom lottnings. Avdelningschefen bestämmer efter samråd med lagmannen och enhetscheferna på avdelningen efter vilka grunder lottnings ska göras och beslutar avdelningens lottningschema. Turordningen gäller inte mål som har ett sådant inbördes samband att de ska handläggas vid samma enhet som ett tidigare inkommet mål.

Av 3.5.2 framgår att avdelningschefen får omfördela mål.

#### 4.1.3 Inom enheterna

Inom enheterna tilldelas målen den eller de domare som ansvarar för beredningen av mål av en viss måltyp (beredningsansvarig domare). Vem eller vilka domare som är beredningsansvarig domare för en viss måltyp fastställs av enhetschefen efter samråd med domarna på enheten. Om det finns flera beredningsansvariga domare för samma måltyp ska målen tilldelas beredningsdomarna i turordning efter en förutbestämd andel. Enhetschefen kan för ett visst mål eller för en viss fråga i målen besluta att en annan domare är beredningsansvarig domare, om det finns särskilda skäl för det.

När beredningen av ett mål är avslutad, tilldelar enhetschefen en domare på enheten målet för avgörande (dömande domare). När enhetschefen tilldelar en dömande domare ett mål, ska enhetschefen utgå från vad som sägs i 4.3 och då ta hänsyn till den enskilde domarens arbetsbelastning vid tillfället. Om det för ett enskilt mål eller för en viss måltyp bedöms lämpligt kan målet tilldelas en dömande domare innan beredningen är avslutad. För domare som inte är indelade på en enhet sker tilldelningen av målen i särskild ordning.

Mål som har återförvisats till förvaltningsrätten tilldelas en annan domare än den som tidigare handlagt eller dömt i målet, om målet har prövats i sak av förvaltningsrätten.

### 4.2 Ansvarig domare

Ansvaret för ett mål enligt 14 § första stycket förvaltningsrättsinstruktionen är vid varje tidpunkt fördelat enligt följande.

- *Den beredningsansvarige domaren* har ansvaret för målet under beredning-en av målet.
- *Enhetschefen* har ansvar för målet när beredningen är avslutad men målet inte har tilldelats någon annan domare.
- *Den dömande domaren* har ansvaret när målet har tilldelats domaren, även om beredningen av målet vid denna tidpunkt inte är avslutad.

Ansvaret för ett mål vid varje tidpunkt framgår av registreringar i målhantlingsystemet Vera. Om det inte finns någon domare registrerad, har enhetschefen ansvaret för målet.

I 14 § andra stycket förvaltningsrättsinstruktionen finns bestämmelser om ansvar för mål som notarier handlägger med stöd av förordnanden enligt 20–21 §§. I 3 § förordningen (2001:989) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid förvaltningsrätt finns bestämmelser om ansvar för mål som föredragande handlägger med stöd av sådana förordnanden.

#### 4.3 Förtursmål och i vilken turordning övriga mål avgörs

I bilaga 2 anges vilka mål som är förtursmål enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen eller annars av förturskaraktär.

I bilaga 3 anges i vilka fall registraturen utan dröjsmål ska anmäla inkomna mål och andra handlingar till en dömande avdelning eller den administrativa avdelningen.

Den som är ansvarig domare enligt 4.2 ska se till att målen handläggs med den skyndsamhet som krävs.

Mål som inte är förtursmål eller av förturskaraktär ska som regel 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. De målsättningar som anges i enhetens verksamhetsplan ska särskilt beaktas.

För mål som i beslut har förtursförklarats enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol gäller den handläggningstid som anges i beslutet.

#### Andra dokument

I artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) slås det fast att var och en har rätt till en rättvis förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol. I detta ligger också ett krav på att domarna på ett opartiskt och korrekt sätt förordnats att döma i målet.

Det finns ytterligare internationella dokument som tar upp frågan, t.ex. Europarådets rekommendation om domares självständighet, effektivitet och ansvar.

Dessa frågor har utförligt diskuterats i Domarlagsutredningens betänkande SOU 2011:42, avsnitt 7.

JO har i ärendet 2700-2010 angående Attunda tingsrätt behandlat en likartad fråga. JO godtog i det ärendet det system som tillämpades vid Attunda tingsrätt. Han uttalade att han vid den bedömningen fäster avgörande vikt vid att den inledande fördelningen av mål och ärenden på enheter med grupper av domare sker helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt sker inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap sker öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsbelastning.

#### **Rutiner på domstolen. Fördelas målen genom ett slumpmässigt i förväg angivet system? Är kravet på en förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol uppfyllt?**

Målen lottas på våra enheter på registratorskontoret i samband med registreringen. Vi har tolkat lagen om allmänna förvaltningsdomstolar på så sätt att vi uppfyller kravet i 8 § andra stycket på lottning genom att målen lottas på våra numera 21 enheter (se 4.1.2 i arbetsordningen). En uppfattning som så småningom stärktes av JO:s bedömning av den fördelning som sker på Attunda tingsrätt.

En svårare fråga är hur vi ska åstadkomma en sådan fördelning att vi uppfyller kraven på att vara en oavhängig och opartisk domstol i bl.a. 6 § EKMR. Vi har därför varit angelägna om att reglera fördelningen av målen till domarna på ett tydligt och transparent sätt. Vi menar att vår arbetsordning är en utgångspunkt för att få en sådan fördelning att den uppfyller kraven. Där framgår av 4.1.3 första stycket hur målen ska fördelas på beredningsansvarig domare. Det normala är att ansvaret sedan går över till enhetschefen (se 4.2) för att denne ska samordna fördelningen av målen och enligt 4.1.3 andra stycket fördela målen till dömande domare på ett sätt som leder till effektivitet och kvalitet och som i övrigt utgår från en åldersordning, med beaktande av den enskilde domarens arbetsbelastning vid tillfället. Med effektivitet och kvalitet menar vi bl.a. att enhetschefen ska se till att uppnå en specialisering, att likartade mål ska sammanföras och att mer brådskande mål tas före andra.

Vi har gått vidare för att få transparenta och på förhand beslutade kriterier för hur målen fördelas genom att ta in ytterligare reglering av detta i enhetsdokumenten. Vi

har diskuterat frågan vid åtskilliga tillfällen inom ledningen på domstolen och har tagit upp frågan bl.a. genom att vi i domstolens Verksamhetsplan under några år har skrivit in som ett kvalitativt delmål: ”Det är också viktigt att fördelningen av mål till domarna sker enligt ett i förväg angivet system för att tillgodose kravet på domstolarnas opartiskhet. Därför är det viktigt att reglerna i vår arbetsordning kompletteras med regler i enhetsdokumenten.” Som JO har sett så regleras dessa frågor i enhetsdokumenten. Jag har bätt avdelningschefen BB att redogöra närmare för hur fördelningen sker på den allmänna avdelningen och att göra en sammanställning av våra enhetschefers svar på de frågor som JO ställt om fördelning av mål på vissa enheter. Jag har tagit in hans yttrande i bilaga 2 och sammanställningen i bilaga 3.

Frågan är då om vi har lyckats i våra enhetsdokument. En frågeställning som är slående när man läser våra enhetsdokument är hur olika fördelningen går till. Kan det vara ett problem i förhållande till 6 § EKMR? Vi har från ledningens sida sagt att den interna fördelningen av arbetsuppgifter ska ske på så sätt att enhetschefen tar till vara allas kompetens på bästa sätt och så att de får den kompetensutveckling som är viktig bland personalen. Motivet är att vi ska bli så effektiva och så rättssäkra som möjligt. Vi har därför initialt låtit enheterna avgöra hur de ska uppnå kraven om fördelning av målen på domarna. Vi avser att ha en uppföljning av vår omorganisation senare detta år och det skulle kunna resultera i att vi kräver en mer enhetlig reglering av fördelningen.

Den fördelning av mål till *dömande domare* som sker, görs – liksom på Attunda tingsrätt – inom gruppen av domare på enheten. Några enheter tillämpar samma metod för fördelning på dömande domare som vid Attunda tingsrätt, dvs. vid ett gemensamt enhetsmöte. På andra enheter har enhetschefen beslutat i vilken ordning uppsatta mål ska avgöras och strävar då på annat sätt efter effektivitet, flexibilitet och rationalitet i verksamheten. Att flera enheter har en annan metod att fördela målen än den de tillämpade på Attunda tingsrätt kan bero på att våra mål skiljer sig från målen på tingsrätterna. Domarna på förvaltningsrätterna dömer i genomsnitt mer än dubbelt så många mål som på tingsrätterna. Vi arbetar på ett helt annat sätt än tingsrättsdomarna med våra handläggare. Jag tror att det är naturligare på en tingsrätt att samlas och gå igenom domarnas scheman för att avgöra vilken domare som ska ta hand om vilken förhandling en viss vecka än att samlas och diskutera vilka mål en domare ska döma på handlingarna en viss vecka. Men självklart fungerar ett sådant system även på en förvaltningsrätt.

Det viktiga är, som i alla fördelningssystem, att man i efterhand kan kontrollera att systemet har följts och att domstolen kan redovisa varför en domare har tilldelats ett mål. Vi inser att det kan vara svårare att följa upp att rätt domare dömt målet i ett enhetssystem än i ett rotelsystem och därför är det särskilt viktigt i ett enhetssystem att domstolen kan redovisa varför en domare har dömt i målet. Det är därför vi har ett krav på att detta ska framgå av alla enhetsdokument på domstolen.

Jag har noterat att JO ställer frågor om att domarna själva ”plockar” målen och det är något som jag också har reagerat inför. Jag har dock kommit till slutsatsen att om ”plockningen” sker av objektiva godtagbara skäl och på ett i förväg i enhetsdokumenten bestämt sätt som också kan förklaras i efterhand, så kan det i kombination med den initiala lottningen på enheter accepteras också utifrån kravet på domstolarnas oavhängighet och opartiskhet.

BB uppgav följande.

#### **Principer för fördelning av mål**

En domstol ska inte bara vara oavhängig och opartisk. Det förutsätts också att den är rättvis och dömer rättssäkert. Rättskipningen ska vara effektiv och av hög kvalitet. Den ordning som tillämpas vid fördelningen av mål bör medverka till att rättsskipningen uppnår detta.

Fördelning av mål mellan organisatoriska enheter i domstolen ska ske genom lottning (8 § andra stycket förvaltningsrättsinstruktionen). Härigenom uppnås en

sorts slumpmässighet vid fördelningen. Ett syfte med denna ordning är att domstolen ska framstå som oavhängig och opartisk. I nyss nämnda paragraf anges emellertid också några tillåtna undantag från huvudregeln, bl.a. för mål av särskild art, för att mål som har inbördes samband skall kunna handläggas av samma organisatoriska enhet, samt för att uppnå en fördelning av mål mellan förvaltningsrättens domare som tillgodoser kraven i 10 och 24 §§ och i övrigt framstår som rimlig.

Fördelning, liksom omfördelning, av mål får vidare bara ske på objektiva grunder, detta främst för att inte domarnas och därmed domstolens självständighet ska äventyras. Ovidkommande hänsyn får inte tas vid fördelningen av mål på dömande domare (jfr JK 1989 s. 70).

I förvaltningsrättens arbetsordning (avsnitt 4.3) anges att mål som inte är förtursmål enligt arbetsordningen eller annars av förturskaraktär som regel ska tas 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. Enligt arbetsordningen (4.1.3) ska vidare en enhetschef vid fördelning av mål på dömande domare ta hänsyn till den enskilde domarens arbetsbelastning vid tillfället.

För att tillgodose samhällets och medborgarnas krav på insyn i och kontroll av fördelningen av mål bör fördelningssystemet vara normbundet och transparent. Inom allmänna avdelningen finns regler om fördelningen av mål i lottningsschemat och i varje dömande enhets enhetsdokument.

#### **Allmänna avdelningens organisation och verksamhet**

Allmänna avdelningen består numera av nio dömande enheter och en kanslienhet. På varje dömande enhet finns en enhetschef, ytterligare två eller tre rådmän, oftast en fiskal samt mellan 14 och 16 handläggare (föredragande och notarier). Sammanlagt finns det för närvarande två chefsrådmän, 29 rådmän och 10 fiskaler på avdelningen.

Lagmannen har i ett administrativt beslut beslutat vilka målkategorier som ska fördelas på varje dömande avdelning i domstolen. I avdelningens lottningsschema anges hur målen ska fördelas mellan de dömande enheterna. På allmänna avdelningen handläggs upp mot 450 måltypen. Biståndsmål och socialförsäkringsmål är de klart största målkategorierna. Andra stora målkategorier är t.ex. psykiatrimål, LOU-mål, LVU-mål, kommunalbesvärsmål, skolmål och kriminalvårdsmål. En hel del måltypen är emellertid mycket små. De två senaste åren har det totalt kommit in omkring 23 000 resp. 19 000 mål till avdelningen och har avgjorts omkring 18 000 resp. 23 000 mål.

När jag för drygt två år sedan blev chef för allmänna avdelningen var målbilansläget mycket besvärande. Överbalansen var betydande och ökande, handläggningstiderna – målens omloppstider – var alldeles för långa och antalet gamla mål av flera slag, inte minst socialförsäkringsmål av alla sorter, var alldeles för många. Avdelningen var därför tvungen att fokusera på att minska balanserna och förkorta handläggningstiderna. För att uppnå detta vidtogs åtskilliga åtgärder för vilka har redogjorts i andra sammanhang.

En åtgärd som vidtogs var att öka specialiseringen i målhanteringen. Avsikten med detta var att stärka beredningen av målen och öka effektiviteten i dömandet och kvaliteten på avgörandena. För såväl domare som handläggare är det enklare att handlägga måltypen som man är väl bekant med. Dessutom förenklar en specialisering samordningen av målen, dvs. det blir lättare att hitta mål att ”bunta”.

#### **Fördelningen av mål mellan de dömande enheterna**

Inom avdelningen skedde specialiseringen på det sättet att det beslutades om förändringar i lottningsschemat. Nu gäller i princip följande. De stora målgrupperna – biståndsmål, vanliga socialförsäkringsmål, körkortsmål och flertalet fristmål (LVU, LVM och psykiatrimål) – lottas på alla eller nästan alla dömande enheter. Mindre målgrupper lottas på två eller flera enheter, t.ex. skolmål, LOU-mål, LSS-mål, Hsanmål och kommunalbesvärsmål. Härigenom anser vi att vi lever upp till kravet i 8 §

förvaltningsrättsinstruktionen på slumpmässighet enligt en i förväg bestämd ordning. De riktigt små målgrupperna lottas emellertid bara på en enhet. I detta fall anser vi oss kunna åberopa undantagsbestämmelsen avseende mål av särskild art i nämnda paragraf.

#### **Fördelningen av mål inom de dömande enheterna**

Även inom de dömande enheterna arbetar man numera mer och mer specialiserat. Flertalet enheter har en form av förtursgrupp, som handlägger fristmål och vissa förtursliknande mål. Sedan har de olika måltyperna fördelats mellan grupper eller team av olika storlek. På vissa avdelningar är endast handläggarna indelade i sådana grupper, men det blir allt vanligare att även domarna är indelade för viss tid i grupperna. På flertalet enheter finns det både beredningsgrupper och uppsättande-grupper med inriktning på särskilda måltyper. Handläggarna i uppsättande-grupperna är inte sällan knutna till vissa speciella domare, som dömer i de mål i vilka handläggaren sätter upp domsförslag. Knytningen handläggare och domare kan grundas på måltyper eller på handledarskap. På några enheter sköter grupperna såväl beredningen av målen som uppsättningen av domsförslag. Åtskilliga mål fördelas då genom s.k. direktlottning. En sådan ordning underlättar handledningen och kunskapsöverföringen och bidrar till att dubbelarbete kan undvikas. Genom att en och samma domare har ansvaret från målet under hela handläggningstiden tydliggörs just den enskilde domarens ansvar för målet.

När det gäller de största målgrupperna – främst socialförsäkringsmål och biståndsmål – måste regelmässigt mer än en domare på enheten vara engagerad i dömandet. I dessa fall finns i enhetsdokumenten instruktioner om hur fördelningen av målen ska ske. Därvid tas hänsyn huvudsakligen till måltyp, angelägenhetsgrad, mängden mål i balans, målens ålder och samordningsfördelar.

Rena förtursmål och en del förtursliknande mål fördelas mellan domarna i regel i turordning på sätt som anges i enhetsdokumenten.

Muntliga förhandlingar kan undantagsvis kräva omfördelning av mål på grund av tidsskäl och arbetsbelastning men oftast påverkar sådana förhandlingar inte den fördelning som sker med stöd av enhetsdokumenten.

I domstolens notarieplan och fiskalsplan, liksom i enhetsdokumenten, finns härutöver anvisningar som reglerar hur s.k. behörighetsdömande och fiskalernas dömande ska organiseras (jfr 8 § andra stycket 4 i instruktionen).

Enhetschefen har, oavsett vilket fördelningssystem som tillämpas, ett verksamhetsansvar för arbetet på enheten. Häri ligger bl.a. att vid behov omfördela mål så att kraven på effektivitet och kvalitet uppnås, att tillse att arbetsbördan är rimligt fördelad mellan domarna på enheten, att notarier och fiskaler får lämpliga mål att avgöra samt att tillse att mål av lika slag buntas och avgörs i rätt ordning.

Det bör i sammanhanget avslutningsvis framhållas att domarna på enheterna regelmässigt har domarmöten på vilka frågor om fördelning av mål och eventuella omfördelningar av mål återkommande dryftas. Här diskuteras också prioriteringar av mål, särskilda avverkningsprojekt, fördelningen av muntliga förhandlingar och domarnas arbetsbelastning (jfr JO 2700-2010). Dessutom bör det nämnas att avdelningen till sitt förfogande har haft några förstärkningsdomare, som arbetat i varierande omfattning och som tilldelats uppsatta mål för att avlasta dömande enheter när behov härav har uppstått.

#### **Några slutsatser**

Genom att flertalet mål som tillhör avdelningen fördelas på enhet genom lottning anser jag att kravet på slumpmässighet uppfylls. Den ordningen att några, relativt få, mål fördelas direkt till viss enhet har stöd i det undantag som finns i instruktionen.

Vid den vidare fördelningen av mål på dömande domare är effektivitet och kvalitet ledstjärnan. Rättskipningen blir härigenom rättssäker. Den specialisering som förekommer ska säkerställa att domare och handläggare har goda kunskaper på rätts-

området och att goda rutiner tillämpas vid målhanteringen. Verksamhetsnytta och ett medborgarperspektiv präglar arbetet på avdelningen.

Jag anser också att vi når upp till kravet på oavhängighet och opartiskhet. Endast objektiva faktorer får ligga till grund för fördelningen och omfördelningen av mål mellan domare på avdelningen.

Systemet är normbundet och i huvudsak transparent. I arbetsordningen, lottningsschemat och enhetsdokumenten finns anvisningar om hur fördelningen av mål ska ske. Enheterna har emellertid av olika skäl valt något olika lösningar på frågan hur målen ska fördelas inom enheten. I en föränderlig värld måste reglerna dock vara flexibla och kunna anpassas till olika och nya förutsättningar. Vår strävan är likväl att på sikt söka skapa ett något enhetligare och tydligare regelverk avseende fördelningen av mål inom enheterna.

Enheternas svar är här utelämnade.

## Bedömning

### Inledning

Frågan om fördelning av mål avhandlas i flera internationella dokument, där frågan ses som en aspekt av domstolarnas och domarnas självständighet. I Sverige har frågan behandlats av JO, som uttalat att det förhållandet att ansvaret för mål och ärenden fördelas slumpvis enligt ett i förväg angivet system är av stor betydelse inte främst för att säkerställa domarnas oberoende i snäv mening utan mera för att tillgodose kravet på opartiskhet, dvs. för att undvika att ens misstanke uppkommer om att obehöriga hänsyn tas vid fördelningen av nya mål (JO 2008/09 s. 42 och 2011/12 s. 58).

Frågan har också behandlats av Domarlagsutredningen i betänkandet SOU 2011:42. Utredningen föreslår en särskild regel i rättegångsbalken om fördelning av mål. Bestämmelsen föreslås få följande lydelse:

Varje domstol bestämmer själv hur mål och ärenden ska fördelas mellan enskilda domare. Fördelningen får inte vara ägnad att påverka målens eller ärendenas utgång.

Fördelningen ska vara baserad på i förväg fastställda objektiva kriterier som är ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning och ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Om det föreligger särskilda skäl får domstolen besluta att visst mål ska fördelas på annat sätt än vad som följer av dessa kriterier.

Den föreslagna lagbestämmelsen motsvarar enligt min mening vad som rimligen bör gälla redan idag. För förvaltningsrätternas del tillkommer regler i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion. Enligt 8 § i förordningen ska mål fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i domstolens arbetsordning. Fördelningen ska ske genom lottning. Undantag från kravet på lottning får göras för mål av särskild art, för mål från en viss del av domkretsen, för att mål som har inbördes samband ska kunna handläggas av samma organisatoriska enhet och för att uppnå en fördelning av mål som tillgodoser kraven i förordningens 10 § (avser tilldelning till fiskal) och 24 § (avser deltagande av chefsdomare i vissa fall) och som i övrigt framstår som rimlig.

Domarlagsutredningen uttalade vidare angående fördelningssystemets transparens (SOU 2011:42 s. 240):



Som tjänsteman vid domstolen, som part eller som utomstående betraktare bör det vara möjligt att kunna få veta på vilket sätt en viss domare tilldelas ett visst mål. Detta förutsätter att domstolarna utformar sina arbetsordningar mer konkret än vad som idag är fallet vid många domstolar. De i arbetsordningen upptagna fördelningsbestämmelserna måste ha ett reellt innehåll så att fördelningen verkligen styrs av i förväg uppsatta objektiva kriterier.

Även detta uttalande ger enligt min mening uttryck för ett krav som det redan idag är rimligt att ställa på domstolarnas fördelningsbestämmelser.

I det följande kommer jag först att översiktligt gå igenom hur enheterna på den allmänna avdelningen i praktiken går till väga för att fördela mål mellan de domare som slutligt ska avgöra målen. Därefter kommer jag att redovisa min syn på frågan om domstolens fördelningsbestämmelser är tillräckligt konkreta och i övrigt godtagbara.

### Fördelningen av mål

Målen fördelas mellan förvaltningsrättens domare i flera steg. Den första fördelningen sker mellan domstolens tre avdelningar och har att göra med vad det är fråga om för mål – skattemål och migrationsmål fördelas på var sin specialavdelning medan övriga mål tilldelas domstolens allmänna avdelning. Mot denna första fördelning kan naturligtvis ingen kritik riktas.

Det nästa ledet i fördelningen, när det gäller den allmänna avdelningen, sker mellan avdelningens nio dömande enheter. Här sker viss specialisering så att några målgrupper bara tilldelas en enhet. Dessutom gäller att mål som har inbördes samband ska handläggas på samma enhet. I övrigt sker lottning, vilken går till så att mål som tillhör de stora målgrupperna tilldelas alla enheterna medan andra mål tilldelas vissa av avdelningens enheter. Inte heller denna fördelning kan kritiseras.

När målet väl har tilldelats en av de nio dömande enheterna gäller enligt 14 § första stycket förordningen med förvaltningsrättsinstruktion att det ska finnas en domare som ansvarar för målet. Den domaren ansvarar för målet under ett beredningsskede och kommer i de flesta fall inte vara samma domare som till slut ska avgöra målet. Jag har inga erinringar mot hur förvaltningsrätten utser den domaren.

Den ur ett opartiskhetsperspektiv känsligaste fördelningen är den sista – att utse den domare som ska avgöra målet. Här har olika metoder kommit till användning inom enheterna.

I vissa brådskande mål fördelas målet genom lottning mellan domare när målet kommer till enheten och den domaren avgör därefter målet. En sådan fördelning kan inte kritiseras.

En annan metod är att målen fördelas på handläggare beroende på måltyp och att valet av handläggare sedan styr vem av enhetens domare som ska avgöra målet. Inte heller denna metod kan kritiseras.

I något fall sker fördelning av mål vid domarmöten. I JO 2011/12 s. 58 granskade JO en tingsrätt där målen lottades på enheter bestående av flera domare och fördelningen av muntliga förhandlingar mellan enhetens domare skedde vid domarmöten. JO ansåg att systemet borde kunna godtas. JO fäste vikt vid att den

inledande fördelningen skedde helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt skedde inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap skedde öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsbelastning. Då jag förutsätter att även den fördelning som sker vid förvaltningsrättens domarmöten uteslutande sker på grundval av arbetsrelaterade hänsyn måste enligt min mening systemet godtas även här.

På en enhet gäller att vissa mål kan domarbindas t.ex. om handläggaren och en domare haft en mer ingående diskussion i någon sakfråga – den domaren kommer då att avgöra målet. Vidare gäller på den enheten att den domare som fattar beslut om att hålla muntlig förhandling i regel blir dömande domare i målet. Dessa principer är i regel ägnade att främja effektiviteten i domstolsarbetet och kan inte kritiseras.

På två enheter är det beträffande flera måltypen så att uppsatta mål läggs ut sorterade efter måltyp och att domarna själva går och tar mål ur dessa högar varvid förtursmål tas först och övriga mål i princip tas i åldersordning. Jag kan förstå fördelarna med detta system. Det är lätt att administrera och rätt skött kan det leda till att domarresurserna blir effektivt utnyttjade. Däremot kan man ifrågasätta om systemet har tillräcklig stadga för att kunna godtas. För en utomstående betraktare kan systemet uppfattas som godtyckligt. Jag vill inte underkänna systemet men det bör utgå från klara och tydliga regler med reellt innehåll. Det är närmast en fråga om hur reglerna för plockningen utformas i arbetsordning eller enhetsdokument och jag kommer in på hur detta kan ske i det följande.

#### Förvaltningsrättens fördelningsbestämmelser

De metoder att fördela mål som enligt det sagda förekommer på den allmänna avdelningens enheter bör alltså enligt min mening i huvudsak kunna godtas. Men som jag varit inne på tidigare räcker inte det. För att systemet ska vara godtagbart bör också krävas att det är baserat på i förväg fastställda objektiva kriterier. Det krävs skriftliga regler för fördelningen; regler som är konkreta och begripliga så att en part eller en utomstående betraktare kan ta del av dem och förstå dem. I det följande ska jag ta ställning till hur förvaltningsrätten uppfyller detta krav.

Enligt 7 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion ska grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten i förvaltningsrätten framgå av arbetsordningen. Beslut om arbetsordning är ett administrativt ärende som enligt huvudregeln i förordningens 26 § första stycke avgörs av lagmannen. Lagmannen kan enligt 26 § andra stycket hänskjuta frågan till domstolens kollegium. Om lagmannen väljer att avgöra frågan själv, är han eller hon enligt 29 § andra stycket skyldig att samråda med kollegiet före sitt beslut. Lagmannen kan enligt 32 § uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden.

Av AA:s yttrande framgår vad som föreskrivs i arbetsordningen rörande fördelningen av mål mellan avdelningarna, mellan enheterna och inom enheterna.

Det måste i och för sig vara möjligt att förvaltningsrätten i arbets-ordningen fastställer övergripande grunder för denna fördelning och med stöd av 32 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion delegerar till avdelningschef eller enhetschef att med utgångspunkt från dessa grunder närmare besluta om fördelningen. Så är också tanken i förvaltningsrättens arbetsordning.

Enligt min mening uppfyller förvaltningsrättens arbetsordning inte fullt ut kravet att den ska ange grunderna för den slutliga fördelningen av mål till dömande domare. Arbetsordningen ger det intrycket att enhetschefen beträffande varje mål fattar ett beslut om vem av domarna som ska avgöra målet. Som framgått går det emellertid inte till så på den allmänna avdelningens enheter. De flesta målen fördelas mellan dömande domare utan att enhetschefen kopplas in. Arbetsordningen är alltså missvisande.

För att arbetsordningen ska stämma med verkligheten när det gäller fördelningen av mål mellan dömande domare bör den alltså innehålla ett uppdrag till enhetscheferna att meddela föreskrifter om denna fördelning enligt de grunder som anges i arbetsordningen. Dessa grunder kan vara ganska allmänt hållna. En utgångspunkt kan t.ex. vara den lagregel om fördelning av mål som Domarlagsutredningen föreslog och som jag har redovisat i det föregående.

Enheternas regler om fördelning av mål mellan dömande domare återfinns i de s.k. enhetsdokumenten. Dessa dokument bör enligt min mening ses över när det gäller regleringen av hur mål fördelas till dömande domare. De nuvarande dokumenten är uppenbarligen avsedda för internt bruk på domstolen och är delvis ganska svåra att förstå för en utomstående. Det är viktigt att dokumenten har ett reellt innehåll så att fördelningen verkligen styrs av i förväg uppsatta objektiva kriterier. Dokumenten bör utformas med tanke på att det för tilltron till verksamheten är viktigt att kunna visa – även för andra än domstolens egna anställda – att domstolen fördelar målen enligt objektiva kriterier. Siktet bör vara inställt på att huvudreglerna och undantagen preciseras mera noggrant än idag och samlas i ett avsnitt som vid behov kan visas upp för den som vill ifrågasätta varför ett mål fördelats på ett visst sätt.

---

Sammanfattningsvis anser jag alltså att de metoder att fördela mål mellan dömande domare som förekommer på förvaltningsrättens allmänna avdelning i huvudsak kan godtas. Däremot är jag kritisk till hur förvaltningsrätten har utformat sina skriftliga regler för fördelningen.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.