

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Inspektion av Fastighetsmäklarinspektionen den 26–27 april 2022

Inledning

Den 26–27 april 2022 genomförde chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) Erik Nymansson tillsammans med byråchefen Dan Johansson, områdesansvariga föredraganden Carl-Johan Malmqvist samt föredragandena Elenor Grönnå och Emilia Franke (protokollförare) en inspektion av Fastighetsmäklarinspektionen (FMI).

Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes den 26 april kl. 9.00 med ett möte i FMI:s lokaler. ChefsJO och hans medarbetare träffade då myndighetschefen AA, verksjuristen BB, juristerna CC (teamledare tillsyn), DD (teamledare ansökningar) och EE samt registratören FF.

Vid mötet redogjorde chefsJO inledningsvis för JO:s verksamhet samt för syftet med och upplägget av inspektionen. Därefter berättade AA och hennes medarbetare om FMI:s organisation och verksamhet (se nedan under rubriken Redogörelse för myndighetens verksamhet). FMI fick också tillfälle att kommentera innehållet i den skrivelse som Mäklarsamfundet hade gett in inför inspektionen (se handling 8).

Därefter vidtog granskning av de handlingar som JO hade begärt fram inför inspektionen. Granskningen slutfördes den 27 april. Vid granskningen hade chefsJO och hans medarbetare åtkomst till FMI:s ärendehanteringssystem.

Inspektionen avslutades med en genomgång av chefsJO:s iakttagelser. Vid mötet närvarade AA, BB, operativa chefen GG samt HH, chef för enheten för stöd, utveckling och kommunikation. ChefsJO inledde mötet med att framhålla att akterna och handlingarna inte hade granskats ur alla aspekter. Sedan beskrev han det allmänna intrycket av verksamheten som mycket gott. Därefter presenterade chefsJO och hans medarbetare översiktligt de iakttagelser som

gjorts vid granskningen (se närmare nedan under rubriken Iakttagelser och bedömningar).

Inspektionen avslutades den 27 april kl. 15.00.

Redogörelse för myndighetens verksamhet

Vid redogörelsen för FMI:s verksamhet hänvisade myndighetens företrädare till det presentationsmaterial som hade getts in före inspektionen (se handling 13). Därutöver tillades bl.a. följande:

Efter att den nya fastighetsmäklarlagen infördes 2021 har FMI nu betydligt fler tillsynsobjekt än tidigare. De nya objekten, som utgörs av mäklarföretag och en mindre andel hyresförmedlare, ska vara registrerade till kommande halvårsskifte. FMI förberedde sig i god tid inför lagändringarna. Arbetet har flutit på mycket bra, trots ett stort inflöde av ansökningar det senaste halvåret. Den genomsnittliga handläggningstiden är för närvarande ca 70 dagar beträffande företagsregistreringar och ca två veckor för registrering av fysiska mäklare.

När det gäller tillsynsärenden kom det under 2020 och 2021 in markant fler anmälningar till FMI än vad det gjort tidigare år. Utvecklingen har varit explosionsartad. Även om FMI har fått ökade anslag, har det varit omöjligt att växa i den takt som egentligen krävts. På kort tid har myndigheten gått från att ha runt 20 medarbetare till att i dag ha ca 30. Det tar tid att introducera och lära upp nya medarbetare. Dessa omständigheter har medfört att handläggningstiderna i tillsynsärenden har blivit ganska långa. Den genomsnittliga handläggningstiden är för närvarande 279 dagar, vilket enligt FMI är för lång tid. Målsättningen är en genomsnittlig handläggningstid om 180 dagar.

FMI arbetar aktivt med att korta ned handläggningstiderna i tillsynsärendena. Enklare ärenden läggs i ett särskilt ”snabbspår”. Om ett ärende kräver skyndsam handläggning utses en handläggare som tar hand om ärendet omedelbart. Övriga tillsynsärenden placeras i ordinarie kö och tilldelas en fiktiv handläggare till dess att ärendet kan tas omhand.

Systemet med s.k. årsakter infördes 2019. Innan dess ledde varje inkommen anmälan till ett ärende, som avslutades genom ett beslut. Nu är ordningen i stället sådan att det i början av varje år upprättas en årsakt, där anmälningar som kommer in under året registreras automatiskt. En anmälan granskas vanligen inom en vecka från det att den kommer in. Därefter initieras eventuellt ett tillsynsärende. Om det kommer in kompletteringar till en anmälan som ligger i årsakten, granskas anmälan på nytt vid varje komplettering. De anmälningar som inte leder till tillsynsärenden stannar kvar i årsakten, som avslutas i början av nästkommande år. Om det skulle komma in en komplettering i en avslutad årsakt kan registrator vid behov öppna årsakten.

Granskning av akter

Inför inspektionen hade JO begärt fram följande handlingar:

1. En förteckning över myndighetens 100 äldsta ännu inte avgjorda tillsynsärenden.
2. En förteckning över myndighetens 25 äldsta ännu inte avgjorda ansökningsärenden i respektive ärendegrupp:
 - a) Ansökan om etablering i Sverige med återopande av enbart svensk utbildning,
 - b) Företagsregistrering,
 - c) Begäran om avregistrering.
3. Akterna och innehållsförteckning (dagboksblad) i myndighetens 20 äldsta ännu inte avgjorda tillsynsärenden.
4. Innehållsförteckning (dagboksblad) och ansökan eller motsvarande i myndighetens 20 äldsta ännu inte avgjorda ansökningsärenden (inklusive ärenden om företagsregistrering och begäran om avregistrering).
5. De 20 senast meddelade tjänstemannabesluten avseende tillsynsärenden samt innehållsförteckning (dagboksblad) för berörda ärenden.
6. De 20 senast meddelade besluten från disciplinnämnden avseende tillsynsärenden (exklusive beslut om återkallelse av registrering, jfr p. 7) samt akterna och innehållsförteckning (dagboksblad) för berörda ärenden.
7. Samtliga av disciplinnämnden meddelade beslut om återkallelse av registrering under åren 2021 och 2022 samt innehållsförteckning (dagboksblad) för berörda ärenden.

I samtliga ovan nämnda fall avsågs ärendenas status per den 5 april 2022.

lakttagelser och bedömningar

Övergripande intryck av myndigheten

Det allmänna intrycket av FMI:s verksamhet var mycket gott. Ärendena var välordnade och lätta att följa. I fråga om tillsynsärenden noterades dock en inledande passivitet och ärendena hade blivit liggande i ca 6–10 månader utan handläggningsåtgärder.

Tillsynsärenden

Förteckningen över FMI:s 100 äldsta oavgjorda tillsynsärenden visade att myndigheten vid tiden för inspektionen hade 17 ärenden som var äldre än ett år. Samtliga ärenden i förteckningen var inkomna under 2021. Det äldsta ärendet hade kommit in den 18 januari 2021. Av de 100 ärendena var 74 äldre än

180 dagar, som är FMI:s målsättning vad gäller genomsnittlig handläggningstid. Endast fyra av ärendena hade ännu inte fördelats till någon handläggare.

Vid granskningen av akter gjordes den generella iakttagelsen att FMI:s förelägganden var tydliga och utformade på ett bra sätt. Av föreläggandena framgick klart vad mäklaren skulle yttra sig över och vilka handlingar som FMI efterfrågade.

I de flesta fall hade tillsynsärendena inletts inom ett par dagar från det att anmälan kommit in till FMI. Däremot hade det i nästan samtliga fall dröjt ca 6–10 månader från det att tillsynsärendet registrerats till dess att myndigheten vidtagit den första handläggningsåtgärden. I några fall hade det dessutom tagit 3–4 månader från det att anmälan registrerades i årsakten till dess att det lades upp ett tillsynsärende. I de fallen hade det alltså gått ca ett år från inkomstdatum till dess att den första handläggningsåtgärden vidtagits.

Det noterades att handläggningen – när FMI väl hade vidtagit de första åtgärderna – generellt sett hade fortlöpt på ett bra sätt. I några fall hade det dock dröjt ca 1–2 månader innan myndigheten skickat ut påminnelser eller kompletteringsförelägganden. Vidare fanns det flera ärenden som till synes hade varit klara för avgörande i någon eller några månader och som fortfarande var öppna.

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens uppgift att aktivt driva ärendet framåt och att avsluta det inom rimlig tid.

ChefsJO konstaterade att det nästan genomgående, framför allt i inledningsskedet, hade förekommit passiva perioder i FMI:s handläggning av tillsynsärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden överskred FMI:s målsättning med ca 100 dagar vid tiden för inspektionen. Dock noterade chefsJO också att FMI under de senaste två åren hade haft stora utmaningar till följd av en mycket kraftig ökning av antalet inkomna anmälningar, införandet av den nya fastighetsmäklarlagen samt nyanställning av en stor andel medarbetare. Det fanns alltså flera förklaringar till att handläggningstiderna blivit långa och att handläggningen stundtals präglats av passivitet. ChefsJO såg positivt på att FMI aktivt vidtar åtgärder för att försöka korta ned handläggningstiderna. Han noterade också att myndigheten under 2021 lyckades minska sina balanser avseende tillsynsärenden, trots det stora inflödet av anmälningar. ChefsJO konstaterade alltså att utvecklingen går åt rätt håll, men att det är angeläget att FMI nu fortsätter arbetet med att korta ned handläggningstiderna och se till att handläggning av ärendena påbörjas inom en rimlig tid.

Vid granskningen av disciplinnämndens beslut i tillsynsärenden uppmärksammades att besluten genomgående var mycket välmotiverade och välformulerade.

Ansökningsärenden

Granskningen av förteckningarna över öppna ansökningsärenden visade att handläggningstiderna var korta i samtliga tre ärendegrupper. När det gällde ansökningar om etablering i Sverige med återopande av enbart svensk utbildning visade förteckningen över de 25 äldsta oavgjorda ärendena att det bara fanns ett ärende från 2021. Resterande ärenden hade kommit in under 2022. Förteckningen över ansökningar om företagsregistrering visade att samtliga av de 25 äldsta oavgjorda ärendena hade kommit in i december 2021. I förteckningen över öppna ärenden om avregistrering fanns endast 5 ärenden, som samtliga hade kommit in under 2022.

Ändring av ett beslut efter överklagande

Vid granskningen av handlingarna i ett ärende om företagsregistrering, noterades att FMI hade avvisat företagets ansökan och att företaget därefter hade gett in ett överklagande samt bifogat viss komplettering. FMI hade då omprövat och upphävt sitt avvisningsbeslut med hänvisning till 37 § förvaltningslagen. Samma dag hade myndigheten bifallit ansökan. Ärendet hade avslutats utan att handlingarna överlämnats till förvaltningsrätten.

Enligt 39 § förvaltningslagen får ett beslut som har överklagats ändras enbart i fall som avses i 38 §. Vidare anges i 46 § att beslutsmyndigheten, om den inte avvisar överklagandet, skyndsamt ska överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Om myndigheten ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen.

Efter att chefsJO hade väckt frågan om ärendets hantering konstaterade FMI:s företrädare att handläggningen i detta fall inte stod i överensstämmelse med ovanstående bestämmelser. ChefsJO instämde i den bedömningen.

Avslutande av ett ärende p.g.a. återkallelse av ansökan

Vid granskningen av förteckningen över de 25 äldsta oavgjorda ärendena om företagsregistrering, begärdes handlingarna i ett av ärendena fram. Det visade sig då att ärendet i själva verket var avslutat. Av handlingarna framgick att sökanden hade hört av sig till FMI eftersom företaget ångrat sin ansökan och önskade en återbetalning av ansökningsavgiften. FMI meddelade sökanden att det gick bra att göra en återbetalning eftersom handläggningen ännu inte hade påbörjats. Några veckor senare avslutade FMI ärendet i diariet genom att ändra ärendets status till ”Avslutat”. Myndigheten fattade inte något beslut i ärendet.

Företrädare för FMI uppgav att myndigheten tillämpade denna rutin i aktuell situation, dvs. att man vid återkallelse av en ansökan om företagsregistrering brukade avsluta ärendet i diariet utan att fatta något avskrivningsbeslut. Det framkom också att FMI övervägde att införa samma rutin för hantering av återkallelser av ansökningar om registrering av fysiska mäklare.

ChefsJO konstaterade att mottagandet av en ansökan från ett mäklarföretag eller en fysisk mäklare innebär att ett ärende inleds vid FMI. En myndighet kan inte

avsluta ett inlett ärende på annat sätt än genom ett beslut. Det kan vara ett beslut i sak eller ett beslut om avvísning eller avskrivning (se prop. 2016/17:180 s. 23 f. och 286 samt JO 2008/09 s. 280). ChefsJO konstaterade att FMI:s rutin vid återkallelse av ansökningar om företagsregistrering inte följer den ordning som gäller för avslutande av ett inlett ärende. Rutinen bör därför ändras.

Utformningen av informationsbladet som skickas till anmälare

Vid inspektionen tog chefsJO del av det informationsblad som FMI skickar ut till personer som har gett in en anmälan. ChefsJO såg positivt på att myndigheten skickar ut ett sådant informationsblad och bedömde att innehållet var bra. I informationsbladet anges dock bl.a. att ”mäklaren får en fullständig kopia av anmälan, inklusive uppgifter om vem som skickat anmälan.” ChefsJO påtalade att det bör tydliggöras att det endast är i fall där anmälan leder till ett tillsynsärende som mäklaren får del av anmälan.

Myndighetens anslagstavla

Vid inspektionen uppmärksammades att FMI:s anslagstavla var placerad innanför det s.k. skalskyddet. Beträffande anställningsbeslut framkom att information om sådana beslut lämnades endast på anslagstavlan men att det fanns information på FMI:s hemsida om hur man överklagar. Vidare framkom det att myndigheten alltid kontaktar och underrättar de personer som har ansökt om en tjänst men inte fått den.

Av tillämpliga bestämmelser i anställningsförordningen (1994:373) framgår att information om myndighetens beslut om anställning ska lämnas på myndighetens anslagstavla (7 §). Ett sådant anslag ska innehålla uppgifter om bl.a. vilken dag som det sattes upp på anslagstavlan och vad som gäller i fråga om överklagande (8 §). Tiden för överklagande av ett beslut om anställning räknas från den dag då informationen lämnades på myndighetens anslagstavla (22 §).

Eftersom FMI:s anslagstavla var placerad bakom en låst dörr ifrågasatte chefsJO om tavlan kunde anses vara tillgänglig för allmänheten. Företrädare för FMI förklarade att fastighetsägaren inte tillät en placering av anslagstavlan i trapphuset utanför skalskyddet. Vidare uppgavs att allmänheten hade möjlighet att ta del av anslagstavlans innehåll under minst två timmar per dag, då myndigheten har besökstid och kan släppa in personer som ringer på dörren. Det konstaterades att en myndighets anslagstavla enligt Arbetsgivarverkets mening kan vara såväl fysisk som digital (jfr Arbetsgivarverkets skrivelse Anställning i staten s. 57).