
Kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen

Anmälan

I en skrivelse till JO framförde AA klagomål mot Socialnämnden i Ystads kommun angående handläggningen av ett ärende om tillstånd att driva automatspel. Hon var kritisk till att socialnämnden hade angett fel överinstans, länsrätten i stället för länsstyrelsen, och att handläggningen av ärendet därför hade fördröjts. Hon frågade också om hon hade rätt till skadestånd.

Akterna i ärendet lånades in från socialnämnden, Länsstyrelsen i Skåne län och Länsrätten i Skåne län. Av dessa framgick bl.a. följande.

Den 16 maj 2002 gav AA och BB genom sitt aktiebolag Laserzonen AB in en ansökan till Ystad kommun om tillstånd att anordna automatspel. Efter remissförfarande fattades beslut i ärendet av tillståndsgruppen genom t.f. avdelningschefen CC. Av beslutet framgick att en ansökan hade kommit in samt att sökanden inte beviljades tillstånd enligt ansökan. Beslutshandlingen innehöll varken motivering eller fullföljdshänvisning. BB överklagade beslutet. Överklagandet är daterat den 19 juli 2002. Enligt de inkomststämplar som finns på detta har det tydligen först getts in till länsstyrelsen, inkomststämpel den 25 juli 2002. Länsstyrelsen överlämnade överklagandet tillsammans med handlingen ”Meddelande – felsänt ärende” till socialnämnden, inkomststämpel 30 juli 2002. Nämnden omprövade och vidhöll sitt beslut den 31 juli och överlämnade ärendet till länsrätten, inkomststämpel 1 augusti 2002. Länsrätten begärde in kompletteringar av överklagandet och kommunikering med parterna ägde rum. Den 18 november 2002 fattade länsrätten beslut och avskrev målet från vidare handläggning samt överlämnade ärendet till länsstyrelsen för handläggning. I beslut den 24 mars 2003 biföll länsstyrelsen överklagandet och visade ärendet åter till socialnämnden för ny handläggning.

Utredning

Socialnämnden och länsrätten anmodades att göra utredningar och yttra sig över anmälan.

Socialnämndens yttrande skulle utöver vad som hade anförts i anmälan avse utformningen av socialnämndens beslut den 1 juli 2002 mot bakgrund av reglerna om motivering av beslut i 20 § förvaltningslagen (1986:223) och reglerna om underrättelse om överklagandehänvisning i 21 § andra stycket förvaltningslagen. Nämnden gav som sitt yttrande in ett tjänsteutlåtande av tillståndsenhetens enhetschef CC. Av yttrandet framgick i huvudsak följande.

Yttrande mot bakgrund av reglerna om motivering av beslut i 20 § förvaltningslagen

Såväl muntlig underrättelse om beslutet som skriftlig har meddelats enligt förvaltningslagen. Den skriftliga har skett i vederbörlig ordning så att sökanden underrättats om beslutet i form av det kompletta tjänsteutlåtandet med fattat beslut. Detta har delgivits rekommenderat med mottagningsbevis. Beslutet är fattat 2002-07-01 och samma datum har det från socialförvaltningen gått via posten. Det är enligt mottagningsbeviset utlämnat den 4 juli 2002 till BB, Laserzonen AB. Muntligt har utredaren pratat med BB per telefon i samband med beslutet och då läst upp motiveringarna till avslaget.

Yttrande mot bakgrund av reglerna om underrättelse om överklagandehänvisning i 21 § 2 st förvaltningslagen

I samband med expedieringen av underrättelsen av beslutet till sökanden/käranden ovan följer en besvärshänvisning "Hur man överklagar till länsrätten (förvaltningsbesvär)". I stället för denna besvärshänvisning borde det medskickats en d:o i vilket det står "Hur man överklagar till länsstyrelsen", något som är ovanligt i våra ordinarie rutiner eftersom myndighetsbeslut normalt överklagas hos länsrätt. Att det skall överklagas till länsstyrelsen står i Lag (1982:636) om anordnande av visst automatspel, 11 §. Vi beklagar detta. Efter det att beslutet varit föremål för omprövning 2002-07-31, där det tidigare fattade beslutet vidhålls av DD, administrativ chef och t f socialchef, skickas det samma dag till länsrätten. Dagen innan, den 30 juli, inkommer till socialförvaltningens postöppning meddelande från Länsstyrelsen i Skåne län, förvaltningsenheten i Kristianstad, att överklagandet insänt av BB är felsänt (det borde skickats till länsstyrelsen).

På grund av ett administrativt förbiseende hanterades inte denna handling från länsstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt utan lades i akten i den tron att handlingarna dagen innan hade skickats till rätt instans.

En underrättelse inkommer från Länsrätten i Skåne län den 1 november 2002, vari socialnämnden i Ystad uppmanas att inge yttrande inför ett kompletterande överklagande, daterat den 27 oktober, kallat Extra Bilaga, från AA & BB på Laserzonen AB. Detta resulterar i ett nytt yttrande, undertecknat av handläggaren EE och avdelningschef FF, daterat den 13 november, adresserat till Länsrätten, eftersom det är den myndigheten som begär in yttrandet (och även ger det ett målnummer). Yttrandet fastställdes vid socialnämndens arbetsutskott dagen efter, den 14 november, varefter det samma dag faxas över till Länsrätten i Skåne län. Den 19 november, bara 5 dagar senare, kommer det beslut från länsrätten att ärendet överlämnas till Länsstyrelsen i Skåne län för vidare handläggning. Länsstyrelsen fattar beslut den 24 mars i år och ger därmed klaganden rätt och visar ärendet åter för ny handläggning. Den 4 april beslutar enhetschef CC att bevilja sökanden tillstånd till tre automatspel, vari öppettiden som anges ligger utanför skoltid. Kommunikering i samband med det nya beslutet har skett i vederbörlig ordning och ett tillståndsbevis daterat den 7 april 2003 har blivit översänt.

Avslutningsvis konstateras att ärendet på ett administrativt misstag har blivit försenat. Dock har förvaltningen sett över sina rutiner i samband med överklaganden, bl.a. har viss utbildning för administrativ personal genomförts på länsrätten, så att dylika misstag inte ska ske framöver.

Länsrätten, lagmannen GG, gav in följande yttrande, upprättat av länsrättsfiskalen HH.

Överklagandet av socialnämndens i Ystad kommun beslut har felaktigt kommit att överlämnas, med felaktig överklagandehänvisning, till Länsrätten i Skåne. Överklagandet inkom till länsrätten den 1 augusti 2002. När överklagandet inkom till länsrätten har ansvarig handläggare gjort en översiktlig kontroll av vilka åtgärder som behövts vidtas i målet. Det normala förfarandet är att tillse att ärendet blir utrett i den omfattning som erfordras för att målet skall bli klart för avgörande. Detta innebär i de flesta måltyper att ärendet skall kommuniceras med parterna för tillfälle till yttrande, vilket också skett i förevarande fall. Vid målets inkommande förlitar sig i princip länsrätten på att beslutande myndighet har angivit rätt instansordning. Huvudskälet till detta är att det ankommer på beslutande myndighet att lämna korrekt besvärshänvisning, men det går inte heller att helt bortse ifrån att den höga arbetsbelastningen på länsrätten påfordrar en mycket rationell hantering av det stora antalet inkommande ärenden. I förevarande fall framgår det också av handlingarna i målet att länsstyrelsen den 25 juli 2002 översänt överklagandet till Ystads kommun under rubriken "MEDDELANDE – felsänt ärende". Därefter har ärendet, efter omprövning, överlämnats till länsrätten av kommunen den 31 juli 2002. Vid en inledande och översiktlig genomgång av målet torde det mot denna bakgrund inte finnas anledning för handläggaren att befara att ärendet felaktigt överlämnats till länsrätten. Inte sällan kan det dock, tack vare handläggarnas erfarenheter av olika måltyper, direkt uppmärksammas att ett mål överlämnats felaktigt till länsrätten. Detta har dock tyvärr ej skett i det förevarande fall. I sammanhanget skall erinras om att länsrätten handlägger ett flertal kommunala beslut från olika nämnder som första överklagandeinstans. I den nu aktuella måltypen är emellertid länsrätten instans först efter länsstyrelsens prövning.

Ärendet har efter den 1 augusti 2002 kommunicerats av länsrätten för att det skall kunna avgöras i sak. Ärendet har bedömts vara klart för avgörande i samband med parternas respektive yttrande som kom in till länsrätten den 14 november 2002. Eftersom det var fråga om ett tillståndsärende har länsrätten behandlat målet med viss förtur. Målet har, direkt när det varit klart för avgörande, överlämnats till en länsrättsnotarie för att utreda och bereda ett förslag till dom. Vid denna utredning uppmärksammades att ärendet först skall prövas av länsstyrelsen. Ett beslut om att överlämna målet till länsstyrelsen fattades därför den 18 november 2002. Samtliga handlingar i målet överlämnades i samband härmed. Enligt undertecknads bedömning har målet kommit att behandlas, såväl avseende sammanlagd handläggningstid som tid från då målet var klart för avgörande, på kortare tid än vad som är normalt för liknande ärenden.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaren. I beslut den 10 december 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Socialnämndens handläggning

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen är huvudregeln att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall innehålla de skäl som har bestämt utgången av ärendet. Om ett beslut som kan överklagas går en part emot skall han enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen underrättas om hur han kan överklaga beslutet.

Socialnämndens beslut saknar motivering. Vidare framgår det inte om parten underrättats om hur han kunde överklaga beslutet. I sitt remissvar har nämnden uppgett att till beslutet var fogade dels ett tjänsteutlåtande som motiverade beslutet, dels en fullföljdshänvisning.

En förutsättning för att ett förfarande med en särskild motiveringshandling skall uppfylla kravet i 20 § förvaltningslagen är att det i beslutet hänvisas till handlingen och att den också bifogas beslutet som en bilaga. Socialnämnden kan alltså inte anses ha levt upp till lagens krav vad gäller motivering och jag är kritisk till detta.

En fullföljdshänvisning är enligt förvaltningslagen inte en del av själva beslutet. Från praktisk synpunkt är det dock att rekommendera att den handling som återger beslutet också innehåller beskedet om hur man kan överklaga (se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 240). JO har i åtskilliga tidigare beslut (exempelvis JO 1993/94 s. 409) uttalat att det är nämnden som beslutsfattare som har ansvar för frågan huruvida fullföljdshänvisning skall lämnas och i förekommande fall dennas innehåll. Tillämplig fullföljdshänvisning kan, om den inte skrivs direkt i beslutet, lämpligen anges genom uppgift om formulär (blankett) med viss beteckning.

Enligt 11 § lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel får socialnämndens beslut överklagas till länsstyrelsen vars beslut i sin tur får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Socialnämnden har till beslutet fogat en handling "Hur man överklagar till Länsrätten". Socialnämnden har vidare sedan den omprövat det överklagade beslutet skickat detta till länsrätten. Jag är kritisk till nämndens handläggning. Nämndens förklaring till misstaget motiverar inte någon annan bedömning.

Länsrättens handläggning

I 34 kap. 1 § rättegångsbalken föreskrivs att rättegångshinder självmant skall beaktas av rätten. Grundregeln anses vara densamma inom förvaltningsprocessen även om den i förvaltningsprocesslagen (1971:291) bara har kommit till uttryck beträffande hinder som består i att talan har väckts för sent.

Till de hinder som skall beaktas hör att talan har väckts vid fel domstol. Länsrätten borde således när överklagandet kommit in utan dröjsmål ha prövat om domstolen varit rätt överinstans. Vid en sådan prövning gjord med erforderlig noggrannhet, hade länsrätten funnit att överklagandet skulle prövas av länsstyrelsen. Länsrätten borde därefter ha överlämnat målet till länsstyrelsen för vidare handläggning. Något uttryckligt stöd för ett sådant överlämnande finns inte i förvaltningsprocesslagen men torde kunna ske genom en analogivis tillämpning av lagens 7 § enligt vilken en länsrätt eller kammarrätt om den i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet, om annan motsvarande domstol är behörig, under vissa angivna förutsättningar skall överlämna handlingarna i målet till den domstolen.

Enligt min mening är det anmärkningsvärt att det felaktiga upptagandet av överklagandet uppdagades först vid målets beredande till dom.

Jag är mycket kritisk till länsrättens handläggning.

Upplysningsvis kan nämnas att JO inte är behörig att pröva skadeståndsanspråk.

Vad som i övrigt kommit fram föranleder inga uttalanden från min sida.