

Initiativärende mot Byggnadsnämnden i Årjängs kommun angående handläggningen av ett överklagande

Initiativet

Vid min inspektion av Länsstyrelsen i Värmlands län den 30 september - den 2 oktober 2003 gjordes vissa iakttagelser angående Byggnadsnämndens i Årjängs kommun handläggning av ett överklagande. Efter inspektionens avslutande anmodades byggnadsnämnden att yttra sig enligt en promemoria den 3 februari 2004. I promemorian angavs i huvudsak följande.

Byggnadsnämnden i Årjängs kommun beslutade den 20 maj 2003, § 130, att meddela strandskyddsdispens och lämna positivt förhandsbesked för nybyggnad av ett fritidshus på fastigheten S 1:54, Trankil. Beslutet överklagades genom en skrivelse som kom in till nämnden den 18 juni 2003. Den 30 juni 2003 översände nämnden till länsstyrelsen en kopia av överklagandet och det överklagade beslutet samt ett meddelande om att överklagandet kommit in i rätt tid och att nämnden skulle ta upp överklagandet vid ett sammanträde den 21 augusti 2003. Vid sammanträdet den 21 augusti 2003 beslutade nämnden att överlämna ärendet utan kommentarer till länsstyrelsen. Den 1 september 2003 inkom överklagandet i original, nämndens beslut den 21 augusti 2003 samt nämndens handlingar i ärendet till länsstyrelsen.

JO har i ett protokoll från en inspektion av Miljönämnden i Vellinge kommun den 5 - 7 juni 2000 anfört bl.a. följande. Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till högre instans. Det ligger emellertid i sakens natur att överlämnandet - när ett sådant skall äga rum - skall ske utan dröjsmål. I 27 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om beslutsmyndighetens omprövningsplikt. Som en förutsättning för omprövningsplikten gäller att myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt. Frågan om vem som är behörig att på myndighetens vägnar handlägga frågor om omprövning regleras inte i förvaltningslagen. Det torde dock stämma bäst med lagstiftarens intentioner att ett omprövningsbeslut enligt 27 § fattas på samma nivå som det tidigare beslutet. Detta innebär emellertid inte att efter ett visst överklagande, myndighetens prövning av om det över huvud taget finns skäl att myndigheten själv rättar det överklagade beslutet måste göras på den nivån. För att man skall undvika onödig tidsutdräkt bör endast sådana ärenden där en ändring av beslutet kan förmodas komma i fråga anmälas till nämnden. Man undviker då också de oklarheter som kan uppstå om en kopia av överklagandeskriften "i förväg" skickas till överinstansen. Myndigheten bör i allmänhet inte ompröva sitt beslut sedan den överlämnat handlingarna i ärendet till den högre instansen. Olägenheter i form av motstridiga avgöranden m.m. kan annars uppstå.

Med anledning av gjorda iakttagelser bör ett ärende läggas upp mot Byggnadsnämnden i Ärjängs kommun. Nämnden bör anmodas att yttra sig angående handläggningen av överklagandet.

Utredning

I ett yttrande den 19 februari 2004 anförde byggnadsnämnden i huvudsak följande.

Ärendets beredning

Kommunarkitekten redogör för byggnadsnämndens rutin då besvär över ett ärende kommer in.

Följande rutin redovisas:

Kansliet tar emot skrivelsen, diarieförs. Kansliet räknar ut om skrivelsen kommit in i rätt tid.

Kansliet skickar en kopia på skrivelsen till prövande part. I försändelsen finns en anteckning om att byggnadsnämnden kommer vid nästa möte /datum/ ta upp skrivelsen, kopia sänds också till kommunarkitekten. Originalhandlingar kvar hos byggnadsnämnden.

Byggnadsnämndens beredning tar del av skrivelsen vid ordinarie möte, cirka en vecka före byggnadsnämndens ordinarie möte. Eventuella önskemål om utredningar, kompletteringar framförs och verkställs till mötet.

Byggnadsnämnden tar upp skrivelsen. Byggnadsnämndens beslut kan variera beroende på vad som framkommit i den klagandes skrivelse. Någon gång har ett ärende omprövats eller rättats med stöd av Förvaltningslagens §§ 26-27.

Byggnadsnämndens protokoll och originalhandlingar sänds till prövande part. Handlingar som hör till ärendet bifogas. Besvärärendet är därmed för byggnadsnämndens del avslutat. Handlingarna arkiveras inte förrän ärendet vinner laga kraft.

Byggnadsnämndens motiv för rutinen

Byggnadsnämnden anser att denna rutin är effektiv och rättssäker. Genom att i första hand pröva om byggnadsnämnden bör med stöd av §§ 26-28 ändra sitt beslut, kan onödigt arbete hos överprövande instans minskas. Såväl samhället som den enskilde spar pengar.

Genom att byggnadsnämnden, innan ärendet bereds hos prövande instans, själv yttrar sig över besväret, så behövs ingen senare remiss till byggnadsnämnden med synpunkter eller önskemål om handlingarna i ärendet.

Det aktuella ärendet

Det aktuella ärendet är tyvärr inte representativt för handläggning hos byggnadsnämnden och dess kansli.

Orsak till detta är följande.

Beslutet i just den här ansökan föregicks av mycket diskussion och viss tveksamhet. Ett besvär skulle av den anledningen vara väsentligt för byggnadsnämnden att ta del av och analysera.

Besväret kom in veckan före midsommar.

Sista byggnadsnämnden före sommaruppehållet (= inget nämndmöte i juli) var en vecka senare och ärendelistan etc. var redan färdig.

Byggnadsnämndens kommentarer

Under de år den nya principen för handläggning av besvär tillämpats har byggnadsnämnden inte tagit emot någon kritik från varken den klagande eller den prövande instansen. Lagens intentioner har följts, rättssäkerheten har inte satts ur spel eller några missförstånd har inte uppstått.

Den frågan som Justitieombudsmannen antyder i sin skrivelse, om det finns anledning att genom delegation till tjänsteman eller delar av byggnadsnämnden avgöra om ärendet skall eventuellt omprövas eller rättas, har inte varit aktuell i Årjäng. Frågan har inte heller ställts, enligt byggnadsnämndens uppfattning, i något större sammanhang, till exempel i Kommunförbundets rekommendationer för delegationsordning.

Bedömning

Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till högre instans. Det ligger emellertid i sakens natur att överlämnandet – när ett sådant skall äga rum – skall ske utan dröjsmål. Det allmänna kravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) på skyndsam handläggning gäller också här.

I 27 § förvaltningslagen finns bestämmelser om beslutsmyndighetens omprövningsplikt. En förutsättning för omprövningsplikten är att myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt. Detta innebär att omprövningsplikten bara gäller i sådana fall då myndigheten enkelt kan konstatera att beslutet är oriktigt. Normalt är myndigheten inte skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende. Det torde i allmänhet räcka med att myndigheten läser igenom skrivelsen med överklagandet och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten granska ärendet närmare. Som ytterligare förutsättningar för omprövningsplikten gäller att beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Frågan om vem som är behörig att på myndighetens vägnar handlägga frågor om omprövning regleras inte i förvaltningslagen. Det finns således inte något krav på att förutsättningarna för en omprövning skall prövas på en högre nivå eller ens på samma nivå som det överklagade beslutet. Det torde dock stämma bäst med lagstiftarens intentioner att ett omprövningsbeslut enligt 27 § förvaltningslagen fattas på samma nivå som det tidigare beslutet (jfr Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 325). Detta innebär emellertid inte att efter ett visst överklagande, myndighetens prövning av om det över huvud taget finns skäl att myndigheten själv ändrar det överklagade beslutet måste göras på den nivån.

Har det överklagade beslutet fattats av en tjänsteman på delegation finns det alltså inte något krav på att ett överklagande förs till nämnden för att denna skall ta ställning till om en omprövning bör ske. På samma sätt förhåller det sig om det överklagade beslutet fattats av nämnden själv. Även i det fallet är det godtagbart om en tjänsteman, som har betrots med saken, tar ställning till om det finns förutsättningar enligt 27 § förvaltningslagen för omprövning. Den inledande prövningen av om förutsättningar enligt 27 § förvaltningslagen för ändring av ett överklagat beslut föreligger är sålunda att anse som ett beslut under handläggningen (jfr JO 1989/90 s. 267) och myndigheten kan betro en eller flera tjänstemän att företa sådan prövning. En sådan ordning framstår som lämplig med hänsyn till det skyndsamhetskrav som enligt vad ovan sagts gäller.

Om det vid en sådan prövning som nyss har nämnts kan konstateras att förutsättningar enligt 27 § förvaltningslagen för att ändra beslutet inte föreligger, behöver detta inte komma till uttryck i något formligt beslut. Det räcker att tjänstemannen tar ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och, om så är fallet, ser till att överklagandeskriften och övriga handlingar i ärendet snarast vidarebefordras till överinstansen. Överlämnandet bör i sådana fall normalt ske inom en vecka från det att överklagandet kom in till myndigheten. Något krav på att myndigheten skall bifoga ett yttrande till överinstansen föreligger inte.

Byggnadsnämndens ordning att föra alla omprövningsärenden till nämnden innebär i normalfallet att skyndsamhetskravet inte tillgodoses. För att man skall undvika onödig tidsutdräkt bör endast sådana ärenden i vilka nämnden själv fattat det överklagade beslutet och i vilka en ändring av beslutet kan förmodas komma i fråga föras till nämnden. Man undviker då också de oklarheter som kan uppstå om en kopia av överklagandeskriften ”i förväg” skickas till överinstansen. Myndigheten bör i allmänhet inte ompröva sitt beslut sedan den har överlämnat handlingarna i ärendet till den högre instansen. Olägenheter i form av motstridiga avgöranden m.m. kan annars uppstå.

Mot bakgrund av det ovan anförda har jag beträffande nämndens handläggning av det remitterade ärendet följande synpunkter.

Byggnadsnämnden beslutade den 20 maj 2003 att meddela strandskyddsdispens och lämna positivt förhandsbesked för nybyggnad av ett fritidshus på en fastighet. Överklagandet av beslutet kom in till nämnden den 18 juni 2003. Såvitt utredningen visar förelåg inte förutsättningar för omprövning hos byggnadsnämnden av det för sökanden positiva beslutet om strandskyddsdispens och förhandsbesked. Byggnadsnämnden borde således ha överlämnat överklagandeskriften i original och övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen i nära anslutning till att överklagandet kom in.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.