

Anmälan mot Sjöfartsverket angående bl.a. ett beslut att avvisa ett överklagande på grund av annat än rättidsprövning

Bakgrund

I ett beslut den 16 februari 2001 (ärende 070201-9936449) avvisade Sjöfartsverket ett av AA gjort överklagande på grund av att den ifrågavarande ”överenskommelsen inte kan betraktas som ett beslut i förvaltningslagens mening och därmed inte kan överklagas.” Om sakförhållandena och skälen anförde verket följande.

AA har i fax daterat 14 februari 2001 överklagat den överenskommelse som Sjöfartsverket har gjort med Sjöfartsdirektoratet i Norge angående svenska och norska passagerarfartyg i trafik mellan Sverige och Norge. Överenskommelsen skedde per telefon den 8 januari 2001 och bekräftas av ställföreträdande sjösäkerhetsdirektör BB per fax den 9 januari 2001.

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. För att beslut skall kunna överklagas krävs bland annat att det har någon form av rättslig verkan dvs. att beslutet skall vara bindande för parten eller någon annan. Överenskommelsen mellan Sjöfartsverket och Sjöfartsdirektoratet är inte bindande för någon enskild utan binder enbart de båda administrationerna att följa överenskommelsen. De enskilda beslut som sedan fattas på grundval av överenskommelsen torde dock vara överklagbara för dem som besluten angår.

Sedan detta beslut hade överklagats av AA (på ett rederiföretags vägnar) meddelade Länsrätten i Östergötlands län den 24 april 2001 ett beslut (mål nr 744-01 E), i vilket anfördes:

— — — Överenskommelsen innebär i sig inte några rättsverkningar för enskilda juridiska eller fysiska personer. Rederiet äger därför inte föra talan mot att Sjöfartsverket har ingått nämnda överenskommelse. De beslut som Sjöfartsverket framdeles fattar med stöd av överenskommelsen och som kan verkställas gentemot enskilda personer, torde dock vara överklagbara. Sjöfartsverket har således haft fog för sitt beslut att avvisa överklagandet.

Länsrätten avslår överklagandet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 februari 2001 uppgav AA att den nämnda överenskommelsen mellan de svenska och norska myndigheterna stred mot rådets direktiv 98/18/EG, ”dels för att den inte ställer de höga säkerhetskrav direktivet ställer och dels att den bara gäller norska och svenska fartyg och inte alla inom

unionen". Han bifogade kopior av handlingar i saken. Något senare sände han in en kopia av verkets beslut med anledning av hans överklagande.

Utredning

Sjöfartsverket anmodades att yttra sig över anmälningen och då behandla bl.a. åtgärden att avvisa ett överklagande på annan än i 24 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) angiven grund.

Denna remiss besvarades av verket (generaldirektören, den 31 augusti 2001) enligt följande; angivna bilagor är inte med här.

Anmälan mot befattningshavare vid Sjöfartsverket om överenskommelse med främmande makt

Bakgrund

Företrädare för Sjöfartsverket ingick den 8 januari 2001 en överenskommelse med företrädare för Sjöfartsdirektoratet i Norge angående viss trafik mellan Sverige och Norge. Överenskommelsen bekräftades per fax av ställföreträdande sjösäkerhetsdirektör BB den 9 januari 2001. Denna överenskommelse överklagades av AA i skrift daterad 14 februari 2001, inkommen till Sjöfartsverket den 15 februari 2001, bilaga 1.

Överenskommelsen

För passagerarfartyg i internationell trafik gäller den internationella konventionen, the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS). Av överenskommelsen av den 8 januari 2001, framgår att passagerarfartyg som bedriver trafik mellan Sverige och Norge skall uppfylla alla relevanta internationella krav som ställs på en sådan trafik i enlighet med sjösäkerhetskonventionen SOLAS 74 med ändringar.

Representanter för Sjöfartsverket och Sjöfartsdirektoratet har sedan överenskommelsen av den 8 januari 2001 träffat en ny överenskommelse daterad 28 maj 2001, bilaga 2. Denna började tillämpas den 1 juni 2001. Den innebär att passagerarfartyg som bedriver trafik mellan Sverige och Norge, inom ett i överenskommelsen angivet område som är noga begränsat, skall uppfylla vissa angivna krav i rådets direktiv 98/18/EG, dessa bygger delvis på SOLAS 74. Direktivet reglerar inrikes trafik. Den trafik överenskommelsen avser är dock från tekniska och operativa utgångspunkter jämförbar med inrikes trafik i skyddat vatten.

Sammanfattning

De båda överenskommelserna innebär att sjöfartsadministrationerna i Norge och Sverige kommer överens om vilka regler som skall tillämpas för den internationella passagerartrafik som bedrivs mellan länderna. Sjöfartsadministrationerna har genom de ingångna överenskommelserna förbundet sig att tillämpa direktivets tekniska krav även för den begränsade internationella passagerartrafik som bedrivs mellan Norge och Sverige.

AA har i sin anmälan anfört att överenskommelsen strider mot rådets direktiv 98/18/EG om säkerhetsbestämmelser och säkerhetsnormer för passagerarfartyg. Detta direktiv har införlivats genom Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2000:3) om säkerheten på passagerarfartyg i inrikes trafik. Såsom framgår av titeln på föreskriften omfattar direktivet enbart passagerarfartyg i inrikes trafik varför direktivet inte gäller för trafik mellan Norge och Sverige. Överenskommelsen strider således inte mot direktivet vars tillämpningsområde är medlemsstaternas inrikes sjötrafik.

Avvisning av överklagande

JO har i sin remiss särskilt anmodat Sjöfartsverket att i sitt yttrande behandla åtgärden att avvisa överklagandet på annan än i 24 § första stycket förvaltningslagen angiven grund.

Bakgrund

Överklagandet avvisades i beslut av den 16 februari 2001 på den grund att överenskommelsen inte var att betrakta som ett beslut i förvaltningslagens mening och att överenskommelsen därmed inte kunde överklagas. Detta beslut överklagades den 2 mars 2001 av AA, bilaga 3. Överklagandet skickades till Länsrätten i Östergötlands län den 8 mars 2001, bilaga 4. Länsrätten i Östergötlands län fattade den 24 april 2001 beslut i ärendet, bilaga 5. Rätten konstaterade att överenskommelsen i sig inte innebar några rättsverkningar för enskilda juridiska eller fysiska personer och att rederiet därmed inte ägde föra talan mot att Sjöfartsverket ingått nämnda överenskommelse. Rätten konstaterade också att Sjöfartsverket hade haft fog för sitt beslut att avvisa överklagandet och avsåg detsamma. Länsrättens dom har, enligt den information Sjöfartsverket har erhållit, inte vunnit laga kraft då AA inte returnerat delgivningskvittot och delgivningsförfarandet har därför avbrutits från länsrättens sida.

Åtgärden att avvisa överklagandet på annan än i 24 § första stycket förvaltningslagen angiven grund

Sjöfartsverkets beslut, att i egenskap av beslutsmyndighet avvisa överklagandet på den grund som skett var felaktigt. Frågan om huruvida den överklagade överenskommelsen alls utgjorde ett beslut och huruvida detta var överklagbart skulle rätteligen ha prövats av länsrätten. Den fördröjning som verkets handläggning av ärendet medfört har begränsats genom att Sjöfartsverket översände samtliga handlingar i ärendet till Länsrätten i Östergötlands län.

Sjöfartsverket har vidtagit informations- och utbildningsåtgärder för att liknande brister i ärendehantering i framtiden skall undvikas.

AA yttrade sig över vad Sjöfartsverket hade svarat.

Bedömning

När en myndighets beslut har överklagats och en eventuell omprövning inte gör att överklagandet förfaller, skall myndigheten pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid (24 och 28 §§ förvaltningslagen). Uppgiften är enligt lagens ordalydelse begränsad till detta. Annat som hör till behandlingen av ett överklagande är förbehållet den myndighet som skall pröva överklagandet, fränsett förberedande handläggning såsom att yttrande avges. Det är inte heller i lagen underförstått – något som ansetts ligga i uppgiftens natur – att i den lägre instansen skulle få prövas övriga förutsättningar för prövning i sak, t.ex. att det är fråga om ett beslut som över huvud kan överklagas (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 316; se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 259 och 281).

Denna begränsning framgår av lagens förarbeten (prop. 1985/86:80 s. 44 f.).

Som motiv för att rättidsprövningen lades på beslutsinstansen anføres sålunda, förutom annat, denna prövnings mestadels enkla natur. Om övriga sakprövningsförutsättningar uttalas:

För att ett överklagande skall tas upp till prövning är det inte tillräckligt att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid. Vissa andra förutsättningar måste också vara uppfyllda: beslutet skall vara sådant att det över huvud taget får överklagas, endast den får överklaga som har ett visst intresse i saken osv. Dessa förutsättningar kan vara svåra att bedöma och kräver då särskilda överväganden som i

allmänhet görs bäst i samband med prövningen i högre instans. De bör därför liksom hittills prövas av den instansen.

Jag är medveten om att det har hävdats att den ordning som jag här förordar skulle innebära ett brott mot den logiska turordning enligt vilken de olika förutsättningarna för prövningen i sak bör bedömas. Bärkraften av denna principiella invändning kan dock diskuteras och den bör i vart fall stå tillbaka för de praktiska fördelarna. Samma ordning gäller f.ö. hos de allmänna domstolarna och har där inte vållat några olägenheter.

Av Sjöfartsverkets avvisningsbeslut den 16 februari 2001 framgår att verket uppfattade den däri behandlade skrivelsen från AA som ett överklagande i förvaltningslagens mening. Med den utgångspunkten var, som Sjöfartsverket sedermera har funnit, dess avvisningsbeslut felaktigt. Det var enligt det ovan anförda inte verkets uppgift att avvisa ett överklagande på en grund av det slag som angavs.

Jag tillställer länsrätten mitt beslut i ärendet.

Mot bakgrund av hur JO:s tillsyn är inriktad, föranleder vad som i ärendet har förekommit i övrigt inte någon ytterligare åtgärd eller något närmare uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.