

Chefsjustitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans. Frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivalses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning

Bakgrund

Av handlingar som ingick i en av AA gjord anmälan till JO framgår bl.a. följande.

Byggnadsnämnden i Karlshamns kommun beslutade den 6 november 2002 (§ 294) att, vid detaljplanläggning av ett område, uppdra åt plan- och byggenheten att upprätta samrådshandlingar. Detta beslut överklagades av AA. Byggnadsnämnden avvisade den 11 december 2002 (§ 381) överklagandet av det skälet att det förra beslutet inte var överklagbart. Protokollet innehåller inte någon uppgift om överklagandeanvisning men anger att länsstyrelsen för kännedom tillställs avvisningsbeslutet.

AA överklagade även detta beslut. Han anförde då bl.a., utöver synpunkter i sak på en kommande detaljplan, att nämnden inte själv fick avgöra ett besluts överklagbarhet. Med anledning härav beslutade byggnadsnämnden den 26 februari 2003: ”Byggnadsnämnden står fast vid sitt tidigare fattade beslut, daterat 2002-12-11 § 381, och avvisar överklagandet.” Vid nämndens behandling av detta ärende förelåg från t.f. kommundirektören en skrivelse, innehållande bl.a. följande.

— — —

Frågan om ett beslut är överklagbart prövas på eget initiativ (ex officio) av den myndighet som har att pröva överklagandet. Finner myndigheten att ett beslut som överklagats inte är överklagbart, ska skrивelsen med överklagandet avvisas. Denna fråga prövas före spörsmålet om klaganden har rätt att klaga. Konstateras att beslutet inte är överklagbart, har myndigheten således inte anledning att uttala sig beträffande det senare spörsmålet.

Av 22 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

De beslut som fattas under beredningen av ett ärende är i regel inte möjliga att överklaga annat än i samband med det slutliga avgörandet. — — —

Nämndens beslut --- är ett internt administrativt direktiv till den egna förvaltningen att utföra viss arbetsuppgift som del av ett beredningsunderlag till framtida beslutsförslag om antagande av detaljplan. Det eventuella beslut som i framtiden tas om en plan är överklagbart.

Undertecknad föreslår Byggnadsnämnden att stå fast vid sitt tidigare fattade beslut att avvisa överklagandet.

Inte heller av protokollet över detta beslut framgår något om överklagande-anvisning men det anges att bl.a. länsstyrelsen för kännedom tillställs beslutet.

Länsstyrelsen i Blekinge län meddelade den 18 mars 2003 ett beslut (403-2075-03), av vilket framgår följande.

Överklagande av byggnadsnämndens beslut att avvisa överklagande, fastigheten

BESLUT

Länsstyrelsen avvisar Era överklaganden.

I en därefter lämnad redogörelse för nämndens tre ovan nämnda beslut m.m. framhåller länsstyrelsen att överklagandena var ställda till byggnadsnämnden och anför:

--- Nämnden har översänt protokollen med de båda [avvisnings-] besluten till länsstyrelsen för kännedom.

Genom e-post och telefonsamtal till länsstyrelsen får Ni anses ha påkallat länsstyrelsens ställningstagande till Era överklaganden av nämndens beslut.

Som motivering anges sedan i länsstyrelsens beslut, bortsett från vissa detaljer:

Då båda Era överklagandeskrivelser i sak riktar sig emot det beslut som byggnadsnämnden fattat den 6 november 2002 tar länsstyrelsen upp skrivelserna till gemensam prövning.

Byggnadsnämndens beslut --- utgör ett beslut som fattats av nämnden under beredningen av ett ärende rörande tilltänkt planläggning för --- Ett sådant beslut under beredningsskedet, som saknar ekonomiska eller andra verkningar mot dem som kommer att beröras av den kommande planläggningen, är inte möjligt att överklaga annat än i samband med det slutliga avgörandet i planärendet. Era överklaganden tas därför inte upp till prövning.

Detta beslut kan överklagas hos Regeringen ---

Länsstyrelsens beslut överklagades inte, såvitt framgår av uppgifter inhämtade under anmälningsärendets handläggning hos JO.

Anmälan

AA anmälde till JO att byggnadsnämnden själv hade fattat beslut om beslutens överklagbarhet och inte låtit den närmast högre instansen göra det. Han anmärkte därvid att nämndens åtgärd att sända sina beslut till länsstyrelsen för kännedom, enligt uppgifter från både kommunen och, till en början, länsstyrelsen, inte skulle föranleda någon handläggning hos länsstyrelsen. ”Således är det verkningslöst att jag överklagar till Byggnadsnämnden, de sänder inte min överklagan vidare, det resulterar bara i en rundgång --- Moment 22.” – Avvisningsbesluten saknade ”besvärshänvisning”.

Utredning

Byggnadsnämnden anmodades att yttra sig över nämndens behandling av överklagandena i de av anmälaren berörda avseendena.

Remissen besvarades genom ett yttrande, i vilket inledningsvis redogörs för vad nämnden hade beslutat i sammanhanget, med tillägget att handläggningen hade prövats av länsstyrelsen genom beslutet den 18 mars 2003, vilket hade "lett till att länsstyrelsen avvisat överklagandena och givit nämnden rätt". Vidare framgår bl.a. följande.

Nämnden står fast vid sin tidigare tolkning i frågan om nämndens behörighet att besluta om överklagandet, uttryckt i t.f. kommundirektörens skrivelse. Att de beslut som nämnden fattade med anledning av överklagandena inte åtföljts av besvärshänvisningar beror på att "då nämnden anser att något besvär inte kan resas i frågan har följaktligen inte någon besvärshänvisning bifogats".

Beträffande avvisningsbeslutets översändande till länsstyrelsen m.m. anförs:

Skälet är att byggnadsnämnden i sina tidigare beslut har avvisat överklagandet. Därmed har det varit svårt att behandla detsamma och översända det till länsstyrelsen, då detta agerande hade stridit mot beslutets innehåll. Väl medveten om risken för att försätta anmälaren i en situation snarlik med Joseph Hellers Moment 22, har man ändå valt att översända svaren till länsstyrelsen just »för kännedom». Anmälaren har också, via sin egen kommunikation med länsstyrelsen, fått saken prövad där.

--- Byggnadsnämnden har noterat länsstyrelsens beslut från 2003-03-18 men har inga synpunkter på varken länsstyrelsens slutsatser eller på dess skäl för att behandla frågan.

AA yttrade sig över vad byggnadsnämnden sålunda hade svarat på remissen. Bland annat förklarade han då att han vidhöll sin anmälan.

I ett beslut den 7 april 2004 anförde *JO Berggren* följande.

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, 1986:223). 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 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 anförs 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.

Det står klart att AA vid de aktuella tillfällena överklagade byggnadsnämndens beslut, både det i november och det i december. Den omständigheten att han ställde sina överklaganden till byggnadsnämnden, inte till en högre instans, är av underordnad betydelse, eftersom han i sina framställningar använde ordet överklaga och avledning av detta, ett ord som har en fast, i förvaltningslagen reglerad betydelse. Om förfarandets detaljer i denna del anges i lagen bara att skrivelser med överklagande skall ges in till den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas (23 § andra stycket). I det sagda ligger – det bör påpekas med avseende på nämndens beslut den 26 februari 2003 – att AA inte begärde omprövning av decemberbeslutet. Inte heller överklagade han novemberbeslutet två gånger.

Av förvaltningslagen framgår alltså att byggnadsnämnden inte fick avvisa det första överklagandet på en grund av det slag som den angav. Nämnden skulle i stället, om den inte hade avvisat överklagandet på grund av de till rättidsprövning hörande reglerna, ha överlämnat skrivelsen med överklagandet jämte övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skulle pröva överklagandet (25 §). Denna högre instans var länsstyrelsen (13 kap. 2 § plan- och bygglagen, 1987:10).

Det var inte mindre fel att på samma grund som förut avvisa även det senare överklagandet. Även om det är förståeligt att en missuppfattning om vidden av befogenheten att avvisa överklaganden kunnat uppkomma, hade nämnden åtminstone bort ha klart för sig att den inte fick avvisa ett överklagande som riktade sig mot just ett sådant befogenhetsöverskridande och därmed förhindra en prövning av den frågan i högre instans; detta överklagande avsåg inte beredningsbeslutet utan vad som framstod som ett avgörande, ett slutligt beslut i ett ärende om överklagande. Sådana beslut får överklagas, liksom beslut i huvudsaken. Det framgår av 30 § förvaltningslagen. De där angivna särskilda bestämmelserna om överklagande av avvisningsbeslut har tillkommit för att begränsa antalet instanser. Att det här i övrigt inte rör sig om något undantag från vad som gäller i allmänhet framgår bl.a. av förarbetena (prop. 1985/86:80 s. 53), vari generellt påpekas: ”Också beslut att avskrika eller avvisa ett ärende utan sakprövning kan överklagas.” Sålunda får överklagas t.ex. beslut av länsstyrelsen att avvisa överklaganden av byggnadsnämnders beslut, i vad dessa befins inte kunna överklagas.

Byggnadsnämndens avvisningsbeslut innebar att nämnden, utifrån sin uppfattning om befogenheten, avgjorde ärenden om överklagande, beslut som gick klaganden emot. Det förelåg därför en skyldighet att underrätta denne om hur han kunde överklaga dessa beslut (21 § andra stycket förvaltningslagen).

Ärendet avslutas med den kritik av byggnadsnämndens felaktiga handläggning som ligger i det ovan sagda.