Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

En myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas

Beslutet i korthet: I ärendet har Skatteverkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden granskats. När ett myndighetsbeslut överklagas är beslutsmyndigheten enligt 27 § förvaltningslagen skyldig att överväga om beslutet ska omprövas. Omprövningsskyldigheten har tillkommit i den enskildes intresse. Meningen är inte att beslutsmyndigheten ska ta upp ärendet på nytt utan endast kontrollera att det inte i överklagandet eller i anslutning till detta kommit fram något som visar att det fattade beslutet var uppenbart oriktigt. Om så är fallet ska beslutet rättas under förutsättning att detta kan ske snabbt, enkelt och utan nackdel för någon enskild part. Skatteverkets handläggning har varit för långsam. Verket har aviserat en omorganisation. Denna har inte bedömts vara i god överensstämmelse med regleringen i förvaltningslagen.

Bakgrund och utredning

Vid granskningen av handlingarna i ett ärende hos JO (dnr 6457-2008) uppmärksammades Skatteverkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden. I en skrivelse som Skatteverket i oktober 2008 tillställt klaganden anfördes:

> Skatteverket har för närvarande balanser vad gäller överklaganden. Det kan därför dröja innan ert ärende tas upp till behandling. För närvarande arbetar Skatteverket med överklaganden som har inkommit under juni månad 2008.

Det framstod således som om överklagandena – i strid med förvaltningslagens regler – kunde bli liggande hos Skatteverket i fyra månader innan de överlämnades till den instans (länsrätt) där de skulle avgöras.

Skatteverket anmodades att yttra sig över verkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden. Yttrandet skulle särskilt behandla handläggningens förenlighet med bestämmelserna i 7, 25 och 27 §§ förvaltningslagen (1986:223).

I sitt yttrande anförde Skatteverket inledningsvis följande.

Under rubriken ”Överklagande” i Skatteverkets handbok i folkbokföring framgår bl.a. följande.

> Om det ursprungliga beslutet inte kan ändras efter omprövning ska Skatteverket i stället pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.

> Anser Skatteverket att skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid överlämnas skrivelsen i original och kopior av övriga handlingar i ärendet (beslut, anmälan, eventuell utredning i ärendet, dagboksanteckningar med mera) till länsrätten. Observera att handlingarna ska översändas snarast möjligt. Det är lämpligt att Skatteverket samtidigt bifogar ett eget yttrande i ärendet, framförallt då myndigheten kan förutse att den annars får tillbaka ärendet på remiss, exempelvis när den enskilde i överklagandet för fram nya yrkanden eller åberopar nya omständigheter i ärendet.

Efter en redogörelse för vissa rättsliga regler redovisade Skatteverket följande bedömning:

> Skatteverket har hämtat in yttranden från Stockholmsregionen och västra regionen. Av Stockholmsregionens yttrande framgår att folkbokföringskontorets handläggning av överklaganden under 2008 inte har uppfyllt kravet på skyndsamhet. Handläggningstiden har i ett antal ärenden uppgått till några månader. Ett överklagande överlämnas i normalfallet till länsrätten inom en månad från det att överklagandet inkommer till Skatteverket. Till varje ärende bilägger regionen ett yttrande.
>
> Västra regionen har uppgett att handläggningstiderna för närvarande uppgår till två till tre veckor. Även västra regionen lämnar eget yttrande till länsrätten i samband med överlämnandet.
>
> Utredningen visar att handläggningstiderna i vissa fall är oacceptabelt långa. Även i de fall handläggningstiderna inte är fullt så långa, uppfyller inte heller de kravet på skyndsamhet.
>
> Under 2009 kommer processföringen för folkbokföringsområdet att koncentreras till folkbokföringskontoren i Stockholm och Göteborg. Syftet med koncentrationen är i första hand att stärka rättssäkerheten och att nå en ökad enhetlighet. För närvarande pågår ett rekryteringsförfarande av processförare. Dessutom kan nämnas att en arbetsgrupp har tillsatts med uppgiften att ta fram gemensamma rutiner på det aktuella området för de bägge folkbokföringskontoren.
>
> En effekt av koncentrationen är att oavsett var en överklagandehandling lämnas in till Skatteverket, ska denna skickas till folkbokföringskontoret i Stockholm eller i Göteborg. Dessutom ska handlingen kompletteras med akten till det överklagade beslutet. Akten förvaras normalt i den region där ärendet har handlagts. Redan i detta initiala skede av processen hinner således en eller ett par dagar passera innan ärendet kommer till berörd handläggare. Det är vidare Skatteverkets uppfattning att det i de flesta ärenden är betydelsefullt att Skatteverket med överklagandet lämnar ett yttrande till länsrätten. Om yttrandet lämnas samtidigt med överlämnandet av överklagandet, inbesparas den tid på domstolen som annars skulle gå åt till remissförfarandet.
>
> Som nämnts tidigare framgår det av Skatteverkets handbok i folkbokföring att överklagandehandlingar snarast ska överlämnas till domstolen. Skatteverket är också väl medvetet om att JO i flera ärenden uttalat att när omprövning inte företas bör överlämnandet av ett överklagande normalt ske inom en vecka, se bl.a. JO 1995/96 s. 314. Om beslutsmyndigheten vill bifoga ett eget yttrande i samband med att överklagandet överlämnas, får detta inte innebära att tidsfristen om en vecka utsträcks mer än några dagar (se JO dnr 15932008). Verket eftersträvar också att hålla handläggningstiderna korta. Kravet om en skyndsam handläggning uppnås dock inte i alla ärenden. Verkets strävan är nu att få ner handläggningstiden i de fall ett yttrande bifogas till tvåveckor.

Rättslig reglering

Av 24 § förvaltningslagen (FL) framgår att en myndighet som fattat ett beslut vilket överklagats ska pröva om överklagandet har inkommit i rätt tid. Har det

inkommit för sent ska det enligt huvudregeln avvisas. Annars ska det enligt 25 § FL tillsammans med övriga handlingar i ärendet överlämnas till den myndighet där det ska prövas. Av bestämmelserna i 27 § FL om omprövningsplikt framgår att om myndigheten finner att ett beslut är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska den ändra beslutet, om det kan ske snabbt, enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Ett överklagande förfaller enligt 28 § FL, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär.

Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet ska överlämna ett överklagande. Den allmänna regeln i 7 § FL om snabb och enkel handläggning m.m. ska vara vägledande (prop. 1985/86:80 s. 77). Det innebär att överlämnandet ska ske utan dröjsmål. När omprövning inte företas bör överlämnandet enligt tidigare bedömningar av JO normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten (se bl.a. JO 1995/96 s. 314). Om beslutsmyndigheten bedömer att det är lämpligt att bifoga ett eget yttrande över överklagandet kan en något längre handläggningstid godtas. Överlämnade bör då ske inom en till två veckor (se bl.a. JO 2000/01 s. 229). Praktiska orsaker kan normalt inte anföras som skäl för en fördröjning. JO 1995/96 s. 314 gällde bl.a. hur en kommunal nämnd, som normalt inte sammanträdde oftare än en gång per månad, skulle förfara vid omprövning. Enligt JO:s bedömning fick man vid omprövning vara beredd att kalla till extra sammanträde för att efterleva kravet på snabb handläggning.

Bedömning

Omprövningsregelns funktion och innebörd vid överklagande av myndighetsbeslut

En bärande tanke bakom införandet av den nu gällande förvaltningslagen var att fördjupa och stärka rättssäkerheten. Den tidigare gällande lagen ansågs bl.a. behöva kompletteras med bestämmelser för att motverka krångel, förkorta väntetiderna och underlätta för den enskilde att ta tillvara sin rätt (prop. 1985/86:80 s. 10 ff.). Det var med denna utgångspunkt som de i detta ärende aktuella lagrummen tillkom. Bestämmelserna har alltså införts i den enskildes intresse och ska tillämpas i den andan (jfr a. prop. s. 24).

Omprövningsskyldigheten enligt 27 § förenklar och påskyndar processen i sådana fall, där det står klart att beslutet ska ändras och ett fullföljande i överinstansen därmed enbart vore en formalitet. Omprövningen är då till gagn för den enskilde. Om en omprövning genomförs även i mindre självklara fall riskerar den att leda till motsatta effekter, dvs. förfarandet kan tyngas och fördröjas genom en tidsödande handläggning, som åtskilliga gånger ändå slutar med att ärendet går vidare till överinstansen. Effekter av det slaget är inte i den enskildes intresse. En myndighets bedömning av vad som från dess synpunkt i och för sig kan te sig rationellt och praktiskt vid hanteringen av överklaganden får därmed inte innebära att den

enskildes ställning påverkas negativt, t.ex. genom att väntetiden förlängs (jfr a. prop. s. 42 och 44).

Utgångspunkten när ett beslut överklagas är att myndigheten genom det överklagade beslutet har skiljt sig från ärendet, som alltså är avslutat för dess del. Det förutsätts att myndigheten anser att beslutet var korrekt när det fattades. Omprövningsregeln aktualiseras bara om det i samband med överklagandet framkommer något som får det fattade beslutet att framstå som felaktigt.

Det torde normalt röra sig om nya omständigheter som framkommer i överklagandet. Men regeln innebär även att andra än direkt nya omständigheter ska leda till omprövning. I kommentaren till förvaltningslagen nämns som exempel att myndigheten vid handläggningen av ett överklagande upptäcker att en nyligen företagen lagändring förbisetts när beslutet fattades (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, 2007, s. 343; jfr även prop. 1985/86:80 s. 78).

Omprövningsskyldigheten har däremot inte kommit till för att ge beslutsmyndigheten möjlighet att än en gång överväga sitt beslut för att, inför utsikten av ett eventuellt bakslag i överinstansen, kunna återta eller justera detta. En ordning där överklaganden regelmässigt leder till en genomgång av det överklagade beslutet för kontroll av dess riktighet innebär en uppenbar risk för att myndigheterna först fattar ”preliminära” beslut, som står fast om den enskilde inte klagar, men underkastas en mer ingående prövning vid ett överklagande. (Jfr prop. 2002/03:62 s. 15, där ett förslag om ett utvidgat omprövningsförfarande övervägdes men förkastades av bl.a. det sist angivna skälet.) Från rättssäkerhetssynpunkt vore det äventyrligt om rätten att överklaga beslut – en rätt som förutom att möjliggöra korrigeringar av felaktiga avgöranden också fyller en självständig funktion genom den kontroll över myndighetsutövningen som den allmänt sett innebär – skulle kunna uppfattas som ersatt av ett system där tillsynen över fattade beslut i första ledet utövas av beslutsfattaren själv.

Oavsett vilket slags omständighet som föranleder övervägandet om omprövning gäller att beslutets oriktighet ska vara uppenbar. Det myndigheten är skyldig att göra inskränker sig därmed till genomläsning av överklagandet och det överklagade beslutet. Om det då klart framgår att beslutet är felaktigt ska myndigheten göra de övriga överväganden som omprövningsregeln föreskriver, dvs. kontrollera om det snabbt och enkelt kan rättas utan nackdel för någon enskild part (jfr prop. 1985/86:80 s. 78 och JO 1996/97 s. 100).

Utrymmet för beslutsmyndigheten att avvakta med översändandet av överklagandet för att kunna bifoga ett eget yttrande

Enligt förvaltningslagens förarbeten är det i vissa situationer önskvärt att myndigheten bifogar ett eget yttrande samtidigt som den överlämnar överklagandet till den högre instansen. Det påskyndar förfarandet i de fall då det kan förutses att myndigheten annars skulle få tillbaka ärendet på remiss. (Se prop. 1985/86:80 s.

45.) Någon skyldighet att bifoga ett yttrande finns dock inte. Beslutsmyndighetens ärende ska genom det fattade beslutet för dess del vara avgjort. Det är överinstansens sak att avgöra om ett yttrande från underinstansen behövs.

Säkerligen är det många gånger lämpligt att en myndighet utarbetar ett eget yttrande. Som den rättsliga regleringen är uppbyggd är detta dock en i sammanhanget underordnad sak. Framtagandet av ett yttrande får därför inte innebära att överlämnandet mer än marginellt fördröjs (se bl.a. JO 2003/04 s. 179 med hänvisning till dnr 1722-1994). En rutin som innebär att ett yttrande alltid ska avges är ägnad att allmänt sett fördröja handläggningen.

Principen bör vara att beslutsmyndigheten utan anmodan kan avge ett yttrande när den förutser att överinstansen kommer att begära detta och ett sådant enkelt kan upprättas.

En ordning där beslutsinstansen tills vidare behåller överklagandet med motiveringen att man önskar bifoga ett eget yttrande medför förutom den allmänna fördröjningen den oönskade konsekvensen att ärendet finns kvar hos beslutsmyndigheten trots att det där är avslutat. Saken anhängiggörs därmed inte hos den instans som ska ha ansvaret för att överklagandeärendet drivs fram till ett avgörande. Till JO inkommer inte sällan klagomål, som utvisar en stor irritation över att den myndighet vars beslut angripits ”ligger på” överklagandet. Omprövningsskyldigheten får självfallet inte tillämpas som en förevändning för ett förhållningssätt som kan uppfattas på det viset.

Handläggning och tidsramar

När ett överklagande ges in ska myndigheten pröva om det inkommit i rätt tid. Detta är normalt en expeditionsfråga (jfr prop. 1985/86:80 s. 44). Enbart rättidsprövningen motiverar inte en längre handläggningstid än en till två dagar.

Överklagandet och det överklagade beslutet ska vidare läsas. Det görs lämpligen av beslutsfattaren, eller i varje fall inom den del av myndigheten där ärendet handlagts. Något hinder mot att uppgiften utförs på en lägre nivå finns i och för sig inte, eftersom det är fråga om en översiktlig prövning med sikte på uppenbara fel. Det är däremot olämpligt att prövningen görs på en högre nivå. (Om detta, se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, 2007, s. 348 f.)

Handläggningen bör, i enlighet med vad som ovan beskrivits under avsnittet Rättslig reglering, ske på sådant sätt att överklagandet kan överlämnas till överinstansen inom en vecka. Ytterligare några dagars fördröjning kan vara motiverad om myndigheten bedömer att den kommer att avkrävas ett eget yttrande och upprättandet av ett sådant går fort. Kan en omprövning inte slutföras inom tidsramen bör överklagandet översändas till överinstansen utan omprövning. Motsvarande gäller om ett yttrande inte kan utarbetas i tid (ett yttrande kan självfallet ges in senare).

Kommer myndigheten fram till att beslutet ska rättas så som klaganden begärt sker inget överlämnande. Beslutet ska i stället undanröjas. Den grundläggande förutsättningen för en omprövning är som framgått att en sådan kan ske snabbt och enkelt. Den bör därför kunna göras omgående och inte dröja längre än det skulle ha tagit att överlämna överklagandet.

Skatteverkets förfarande när beslut i folkbokföringsärenden överklagas

Av den skrivelse som föranledde JO:s initiativ i detta ärende framgick att Skatteverket lade överklaganden av folkbokföringsbeslut i balans och att väntetiderna rörde sig om fyra månader. Den utredning verket nu gjort visar att handläggningstiderna i de två tillfrågade regionerna varit kortare. Verkets egen bedömning är dock att de i vissa fall har varit oacceptabelt långa och inte heller i övrigt uppfyllt kravet på skyndsamhet. Sammantaget har alltså handläggningstiderna varit för långa.

Utredningen visar även att Skatteverket alltid upprättar ett eget yttrande innan verket överlämnar överklagandet till domstolen. Som framgått är en sådan rutin i princip olämplig; ett yttrande bör inte bifogas annat än efter behovsprövning i det enskilda fallet.

Av vad Skatteverket anfört framgår vidare att en omorganisation pågår. Tanken synes vara att alla överklaganden ska översändas till särskilda omprövningsenheter. Den i all korthet beskrivna ordningen synes innebära att ett beslut först ska fattas lokalt varefter ett eventuellt överklagande ska leda till omprövning på central nivå. Omprövning bör emellertid som framgått ske på samma nivå som den där beslutet fattades. Annars sätter beslutsmyndigheten in en egen överprövningsinstans före den av lagstiftaren anvisade.

Jag har förståelse för att en omfattande verksamhet måste bedrivas i rationella former. Men en myndighets handläggning av överklaganden kan inte organiseras så att organisationen som sådan går ut över den enskildes i förvaltningslagen grundade anspråk på snabbhet och enkelhet. I förhållande till dessa krav framstår den planerade rutinen som omständlig och ägnad att fördröja förfarandet.

Skatteverkets handläggning av överklaganden i folkbokföringsärenden har sammanfattningsvis avvikit från vad som gäller enligt förvaltningslagen. Den planerade omorganisation som verket aviserat i sitt yttrande till JO ter sig inte heller väl förenlig med regleringen.