

Anmälan mot Färdtjänstnämnden i Stockholms läns landsting för underlåtenhet att sända ett beslut i ett färdtjänstärende till den sökandes ombud

Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO på Färdtjänstnämnden i Stockholms läns landsting. Klagomålen avsåg framför allt att han som ombud för en färdtjänst-sökande inte fått ta del av beslut i ärendet. Av anmälan framgick att han för sin klient hade överklagat beslutet i ärendet och att det visade sig att vid omprövning hos nämnden hade klienten beviljats färdtjänst utan att han som befullmäktigat ombud fått ta del av beslutet.

Utredning

Färdtjänstnämnden i Stockholms läns landsting anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan.

Färdtjänstnämnden gav som svar in ett tjänsteutlåtande av vilket framgick följande.

Anmälan

Anmälaren, jur. kand. AA, har i huvudsak uppgett följande. Han är juridiskt ombud för BB. Enligt fullmakt är han behörig att företräda sin huvudman vid ansökan och överklagande i fråga om tillstånd till färdtjänst. Hans huvudman hade fått avslag på sin ansökan om färdtjänst den 12 februari 2008. Beslutet överklagades den 27 mars 2008 (rätteligen den 27 februari 2008, nämndens anm.) genom en skrift, ställd till länsrätten, med bilaga av ett läkarintyg. När han kontaktade länsrättens registrator den 17 mars 2008 fick han veta att något överklagande inte kommit in till länsrätten. Han hörde då av sig till färdtjänstnämnden och fick tala med CC. Denne informerade om att BB hade beviljats färdtjänst och att ett beslut om detta skickats till honom. Han frågade varför inte han fått del av beslutet och fick till svar att det berodde på fullmakten. Han läste då upp innehållet i fullmakten och bad om att man skickade honom en kopia av beslutet, men CC vidhöll att fullmakten inte gav honom rätt att ta del av beslutet.

Utredning

Nämnden har med anledning av JO:s begäran om utredning och yttrande dels gått igenom handlingarna, tjänsteanteckningarna och annan information i det aktuella ärendet, dels hämtat in muntliga upplysningar från berörda handläggare.

Uppgifter i ärendehanteringssystemet

Samtliga personuppgifter, beslut, handlingar, tjänsteanteckningar och annan information i ärenden om tillstånd till färdtjänst sparas i ett ärendehanteringssystem (SeKund). Av detta framgår följande.

Nämnden beslutade den 11 februari 2008 att avslå en ansökan från BB om tillstånd till färdtjänst. BB överklagade nämndens beslut och yrkade att han skulle meddelas tillstånd till färdtjänst samt att överklagandet skulle handläggas skyndsamt. Överklagandet inkom rätttidigt den 28 februari 2008. Den 6 mars 2008 omprövade nämnden sitt beslut och beviljade BB tillstånd till färdtjänst. Omprövningsbeslutet expedierades den 7 mars 2008.

Av en tjänsteanteckning, som ställföreträdande avdelningschefen CC upprättat den 17 mars 2008 (bilaga 1 [bilagorna här utelämnade, JO:s anmärkning]), framgår i huvudsak följande.

CC blev uppringd av AA med anledning av det överklagande som AA, i egenskap av ombud för BB, insänt till nämnden. AA talade om att han hade hört av sig till länsrätten och att han där fått beskedet att något överklagande från BB inte kommit in. AA undrade vad som var anledningen till att överklagandet inte vidarebefordrats till länsrätten. CC, som vid det aktuella tillfället till följd av ett datahaveri inte hade tillgång till ärendehanteringssystemet, vidarebefordrade frågan till handläggaren DD. Hon upplyste om att BB vid omprövning beviljats färdtjänst. AA krävde nu omedelbart att beslutet skulle översändas till honom och läste upp sin huvudmans fullmakt. CC förklarade att han ville läsa fullmakten själv och att han skulle göra det när datasystemet åter kommit igång. AA avslutade då samtalet genom att lägga på luren.

Muntliga upplysningar

Muntliga upplysningar har inhämtats från DD, handläggare av BB:s ansökan och överklagande angående tillstånd till färdtjänst, och CC, ställföreträdande chef vid tillståndsprövningsavdelningen (se tjänsteanteckningar, bilagor 2 och 3).

DD har uppgett i huvudsak följande. Någon dag efter att överklagandet hade inkommit till nämnden ringde AA och krävde att överklagandet skulle handläggas omedelbart. DD upplyste honom då om att överklagandena handläggs i den ordning de kommer in till nämnden.

CC har uppgett i huvudsak följande. Den 17 mars 2008 blev han uppringd av AA som sade sig vara juridiskt ombud för BB. AA ville veta varför hans huvudmans överklagande inte skyndsamt överlämnats till länsrätten. CC tillfrågade DD, handläggaren i ärendet, vad hon visste om saken. Hon upplyste om att beslutet omprövats och att BB därvid beviljats färdtjänst. AA undrade varför inte han som ombud fick del av beslutet. CC gav till svar att han inte visste, men att det kunde bero på hur fullmakten var utformad. AA krävde nu att beslutet skulle skickas till honom omedelbart. CC förklarade att detta inte var möjligt, eftersom förvaltningen hade drabbats av ett datahaveri under förmiddagen. Det fanns därmed ingen möjlighet för honom att kontrollera fullmakten. AA läste då upp fullmakten och krävde återigen att få beslutet tillsänt omedelbart. CC vidhöll att han först måste läsa fullmakten och förklarade för AA att han skulle göra det när datasystemet var igång igen. AA blev då upprörd och lade på luren. Ungefär tre timmar senare var datasystemet åter igång. CC tog då del av fullmakten och skickade begärt beslut per post till AA.

Övrig utredning

Arbetet inom färdtjänstförvaltningen stöds av ett stort antal datasystem. Som redan nämnts inledningsvis sparas personuppgifter, handlingar, tjänsteanteckningar och annan information i ärenden om tillstånd till färdtjänst i ett ärendehanteringssystem som benämns SeKund. I systemet hanteras också själva beslutsfattandet. År 2007 fattades cirka 23 000 beslut i tillståndsärenden och cirka 29 000 beslut i tilldelningsärenden. Händelser som påverkar driften av detta och övriga datasystem registreras i en händelselogg och publiceras på färdtjänstförvaltningens intranät.

Av händelseloggen framgår följande (bilaga 4). Ärendehanteringssystemet SeKund drabbades den 17 mars 2008 av en driftstörning. Enligt loggen havererade servern för driften av SeKund. Störningen anmäldes klockan 06:00. Klockan 11:13 rapporterades servern vara i drift igen.

Nämndens bedömning

AA har i huvudsak gjort gällande att hans huvudmans överklagande inte skyndsamt handlagts respektive överlämnats till länsrätten, att han såsom juridiskt ombud inte underrättats om nämndens omprövningsbeslut samt att nämnden vägrat att lämna ut omprövningsbeslutet till honom trots att hans huvudmans fullmakt ger honom rätt att ta del av beslutet.

Efter företagen utredning av de omständigheter som föranlett JO-anmälan får nämnden ge sin syn på det inträffade och därvid bemöta den kritik som riktats mot nämndens handläggning.

Omprövning och överlämnande av överklagande till länsrätt

Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, skall ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet.

En till nämnden inkommen skrivelse som identifieras som ett överklagande inkomststämplas och diarieförs – precis som alla övriga inkomna handlingar – och vidarebefordras i regel samma dag för handläggning. Normalt handläggs ett överklagande av samma handläggare som fattat det överklagade beslutet. Om beslutsfattande handläggare inte står till förfogande, t.ex. på grund av sjukdom eller semester, vidarebefordras överklagandet till annan ledig handläggare.

Av 28 § första stycket FL följer att myndigheten såsom första åtgärd skall ta ställning om beslutet skall omprövas. Omprövningsskyldighet föreligger enligt 27 § första stycket FL om det beslut som myndigheten meddelat är uppenbart oriktigt, om beslutet kan ändras snabbt och enkelt samt om ändringen kan ske utan nackdel för någon enskild part.

Om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begärt förfaller överklagandet enligt 28 § första stycket FL. Klaganden meddelas i så fall ett nytt beslut, varefter inga ytterligare åtgärder behöver vidtas med anledning av överklagandet.

Ändras det överklagade beslutet endast delvis i enlighet med klagandens yrkanden, skall överklagandet enligt 28 § andra stycket FL anses omfatta det nya beslutet. Överklagandet förfaller då inte utan hanteras på samma sätt som ett överklagande som inte medfört omprövning.

Om myndigheten inte omprövar beslutet skall den enligt 24 § första stycket FL pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Myndigheten skall enligt huvudregeln avvisa överklagandet om det kommit in för sent.

Om överklagandet inte avvisas enligt 24 § FL skall myndigheten enligt 25 § FL överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet, i förevarande fall länsrätten. Förvaltningslagen innehåller i 7 § ett allmänt krav på snabb och effektiv handläggning som gäller alla typer av ärenden. I övrigt innehåller lagen inga föreskrifter som preciserar inom vilken tid ett överklagande skall överlämnas till den överprövande instansen. JO har dock vid ett stort antal tillfällen haft anledning att uttala att det ur rättssäkerhetssynpunkt är en självklarhet att överlämnandet måste ske utan dröjsmål och att tiden i regel inte bör överstiga en vecka.

Nämnden har sedan länge upprättat och följer de rutiner som föranleds av ovanstående.

Den skrivelse varigenom BB överklagade nämndens beslut att inte bevilja honom färdtjänst inkom till nämnden torsdagen den 28 februari 2008. Torsdagen den 6 mars 2008 omprövade nämnden sitt beslut i enlighet med 27 § FL och beviljade BB tillstånd till färdtjänst. Omprövningen skedde således inom en vecka från den dag överklagandet inkom till nämnden. Eftersom nämnden själv ändrade sitt tidigare

avslagsbeslut, helt i enlighet med BB:s yrkanden, förföll hans överklagande som följaktligen inte översändes till länsrätten.

AA har anfört att han i samtal med DD, handläggaren av överklagandet, föreslog en omprövning och framhöll ärendets brådskande natur. Däremot har DD uppgett att AA krävt av henne att överklagandet skulle handläggas omedelbart.

När det gäller inom vilken tid ett överklagande skall omprövas respektive överlämnas till den överprövande instansen, är nämndens uppfattning att den först och främst har att förhålla sig till JO:s ovan åsyftade uttalanden, nämligen att det ur rättssäkerhetssynpunkt är en självklarhet att överlämnandet måste ske utan dröjsmål och att tiden i regel inte bör överstiga en vecka. Så är också praxis i nämndens verksamhet. En klagande kan dock enligt nämndens mening inte kräva att hans eller hennes överklagande skall handläggas omedelbart. Nämnden anser således inte att det kan riktas någon kritik mot handläggningen i detta hänseende.

Underrättelse om beslut

Enligt huvudregeln i 21 § första stycket FL skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som innebär myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får enligt 21 § tredje stycket FL bestämma om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid vara skriftlig, om parten begär det.

Den 6 mars 2008 omprövade nämnden sitt tidigare avslagsbeslut och beviljade BB tillstånd till färdtjänst. Omprövningsbeslutet, som varit ett slutligt beslut, expedierades till BB den 7 mars 2008. Underrättelsen skedde genom vanligt brev. Hans ombud, AA, underrättades inte om beslutet i samband med expedieringen.

Av 9 § FL framgår att den som för talan i ett ärende får anlita ombud. Förvaltningslagen innehåller inga regler om vilken behörighet som följer av ombudets fullmakt. Vid behov kan dock reglerna i 49 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, rättegångsbalken och avtalslagen tjäna som vägledning (prop. 1971:30 s. 362).

Det står enligt nämndens mening klart att ett juridiskt ombud har behörighet att motta en underrättelse om beslut, om inte fullmaktens innehåll ger anledning till annan bedömning. Om denna behörighet samtidigt medför en skyldighet för en myndighet att ex officio underrätta ombudet i andra fall än när det är särskilt föreskrivet ter sig inte lika självklart.

Det kan konstateras att det i skilda författningar förekommer uttryckliga bestämmelser om att ett ombud skall delges eller underrättas om vissa typer av beslut, inlagor eller andra handlingar (jfr. t.ex. 11 § delgivningslagen (1970:428) och 27 § andra stycket förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol). Om nämnden sålunda hade valt delgivning som form för underrättelsen hade nämnden varit skyldig att överbringa beslutet till ombudet. Underrättelsen skedde emellertid genom vanligt brev. Av förvaltningslagen förefaller inte framgå något annat än att det är den som är part i ärendet som skall få en underrättelse i sådant fall.

Endast för tydlighetens skull skall nämnas att all kommunikation med parten, under det att ett ärende pågår, givetvis sker genom ombud om sådant finns.

Nämnden önskar också ge följande inblick i nämndens praktiska hantering av överklaganden. År 2007 fattades 24 034 beslut om tillstånd till färdtjänst. Totalt inkom 1 282 överklaganden, varav 7 avvisades, 218 ändrades vid omprövning och 1 057 överlämnades till länsrätten.

I de allra flesta fallen för den enskilde sin talan själv, men det förekommer också att den enskilde får hjälp med sin talan, t.ex. av en släkting eller en bekant. Omfattningen och arten av hjälp varierar. Oftast handlar hjälpen om att utforma själva skrivelsen. Ganska typiskt är att ombudet inte bifogar någon formell fullmakt utan nöjer sig med att skriva överklagandet ensam eller tillsammans med den enskilde. Det är i detta och liknande fall svårt att avgöra vilken behörighet ombudet har. Om beslutet ändras vid omprövning skickas därför det nya beslutet endast till den enskilde. Om beslutet inte ändras vid omprövning, ankommer det inte på nämnden att ge sig in i

en tolkning av vilken behörighet ombudet har, utan skrivelsen med överklagandet överlämnas, sådan den är, till länsrätten som tar sig an denna fråga. När sedan målet handläggs i länsrätten sker all kommunikation parterna emellan genom yttranden till länsrätten. Hur frågan om ombudets behörighet har besvarats får nämnden aldrig någon kännedom om. När målet har avgjorts och domen skall verkställas skickas beslut som föranleds av domen av förklarliga skäl då endast till den enskilde.

Att en enskild använder sig av juridiskt ombud, t.ex. advokat, i ett ärende som är under handläggning hos nämnden är så ovanligt att det är endast någon enstaka handläggare som varit med om det under sin anställningstid. Att en enskild använder sig av juridiskt ombud vid överklagande är också mycket ovanligt. Det kan möjligen röra sig om upp till fem fall årligen. I de flesta fallen leder omprövning inte till att beslutet ändras, varför överklagandena i fråga överlämnas till länsrätten. Endast bifallande domar föranleder sedan ett nytt beslut från nämnden i samband med att domen verkställs. Eftersom domen expedieras till den klagandes ombud och ombudet således kan antas vara underrättat om målets utgång och nämndens kommande beslut förefaller det uppenbart obehövt att också nämnden underrättar ombudet. Nämndens underrättelse om beslut skickas därför endast till den enskilde.

I förevarande fall har nu det extremt ovanliga inträffat att den klagande har använt sig av ett juridiskt ombud och att nämnden med anledning av överklagandet har omprövat sitt tidigare beslut och beviljat tillstånd till färdtjänst. I detta fall skulle det kunna vara motiverat att också underrätta ombudet. Att motsvarande rutin inte finns beror på ovanligheten av det ovan beskrivna förhållandet. Huruvida detta också innebär en brist i handläggningen är svårt att bedöma.

Nämnden emotser JO:s prövning av ovanstående fråga och kommer givetvis att inrätta de rutiner som krävs med anledning av JO:s bedömning.

Ombudets begäran att få ut nämndens beslut om tillstånd till färdtjänst

Som redogjorts för ovan begärde AA i telefonsamtal med CC ut det beslut genom vilket nämnden beviljade BB tillstånd till färdtjänst.

AA:s begäran gällde en allmän handling. En myndighet skall enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) skall en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Vidare gäller enligt 4 § FL att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Enligt 7 kap. 37 § första stycket SekrL gäller sekretess i ärenden om tillstånd till färdtjänst för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Av ovanstående följer att CC vid AA:s begäran om att få ut beslutet om färdtjänst haft att pröva huruvida utlämnandet kunde innebära men för BB eller någon honom närstående.

AA uppgav sig vara ombud för BB. Av nämndens utredning framgår emellertid att CC, vid tiden för framställningen, inte kunnat ta del av den fullmakt som utpekade AA som ombud. Enligt uppgift i färdtjänstförvaltningens händelselogg på intranätet hade ärendehanteringssystemet SeKund drabbats av en omfattande störning. Under den tid som störningen pågick hade handläggarna inte tillgång till de personuppgifter, handlingar, tjänsteanteckningar m.m. som rör enskildas tillstånd till färdtjänst. Praktiskt taget kunde inget arbete utföras under denna tid. CC har i en tjänsteanteckning (bilaga 1) uppgett att han förklarade detta för AA och att han skulle handlägga dennes begäran när han själv läst fullmakten. Nämnden finner inte anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Att AA sedan läste upp innehållet i fullmakten, kunde i detta ögonblick inte anses styrka hans behörighet. Han kunde ha varit vem som helst. Av CC:s tjänsteanteckning framgår vidare att han senare samma dag, när datasystem åter var igång, tog del av fullmakten och översände begärt beslut till AA.

AA har i sin anmälan uppgett att CC vidhöll att fullmakten inte gav honom rätt att ta del av beslutet. Av CC:s tjänsteanteckning framgår emellertid att han vid tiden för telefonsamtalet ännu inte tagit del av fullmakten. I ljuset av det anförda finner nämnden att AA måste ha missförstått CC. Nämnden anser således att CC handlade korrekt och att det inte kan riktas någon kritik mot handläggningen i detta hänseende.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

AA:s klagomål avser främst att han som ombud för BB inte fått omprövningsbeslutet i ärendet i vilket BB beviljades färdtjänst sänt till sig.

Beslut i ett ärende där ombud förekommer ska normalt tillställas ombudet (se t.ex. JO:s beslut den 27 mars 1997 i ärende dnr 1724-1996). Det gäller även i fall av detta slag.

Sedan AA kontaktat myndigheten och begärt att få ta del av beslutet, sände myndigheten beslutet till honom på sätt som framgått. Några ytterligare uttalanden föranleder anmälan därmed inte.