

Initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m.

Beslutet i korthet: I samband med en omorganisation inom statsförvaltningen har brister i handläggningen av körkortsärenden uppkommit. Transportstyrelsen kritiseras därvid för att inte tillräckligt ha beaktat de förvaltningsrättsliga krav som kan ställas på tillgänglighet, handläggningstid och hanteringen av överklaganden. Ansvaret för bristerna torde dock sträcka sig längre än till Transportstyrelsens åligganden. Det inträffade bör utvärderas även från andra synpunkter än rent rättsliga.

Bakgrund och utredning

Den 1 januari 2010 tog Transportstyrelsen över länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet. Förändringen innebar bl.a. att Transportstyrelsen fick ansvaret för handläggning och beslut i ärenden enligt körkortslagen (1998:488) som rör i huvudsak frågor med anknytning till lämpligheten som körkortshavare, t.ex. ansökan om körkortstillstånd, godkännande som handledare för övningskörning och ärenden om körkortsingripande.

Under 2010 inkom ett stort antal klagomål mot Transportstyrelsen till JO. De gällde främst långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten. Vissa klagomål har även gällt brister i myndighetens hantering av överklaganden.

Upplysningar hämtades in från Domstolsverket. Det kom då fram bl.a. att det genomgående tagit lång tid från det att skrivelser med överklaganden överlämnats till domstolarna till dess att Transportstyrelsen överlämnat akterna i ärendena. Dessutom har endast kopior av skrivelser med överklaganden och eventuella fullmakter överlämnats, inte sådana handlingar i original.

Mot den bakgrunden beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende utreda bakgrunden till klagomålen. Transportstyrelsen anmodades att yttra sig över ett antal aktualiserade frågeställningar. Transportstyrelsens yttrande återges inte här; det finns på www.jo.se, dnr 1708-2010.

Rättslig reglering

Regler om handläggning av ärenden m.m.

I 4 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt (5 § första och andra stycket). Bestämmelsen inskräper att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. I motiven anges att detta inte utesluter att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen (prop. 1985/86:80 s. 61).

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende initierats hos en myndighet ankommer det på denna att driva fram ärendet till ett avgörande.

Regler om hantering av överklaganden

I 23–25 §§ förvaltningslagen finns grundläggande bestämmelser om överklagande av beslut. En skrivelse med överklagande ska ges in till beslutsmyndigheten inom viss tid. Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska myndigheten som huvudregel avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Frågan inom vilken tidsfrist en myndighet ska överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen är inte reglerad i någon författning. Den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen om snabb och enkel handläggning är därför vägledande här. JO har i flera beslut uttalat att myndigheterna ska överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen utan dröjsmål och att handläggningstiden i normalfallet, även med beaktande av den skyldighet att ompröva beslutet som gäller enligt 27 § förvaltningslagen, inte bör överstiga en vecka. Om myndigheten finner det lämpligt att – trots att någon sådan skyldighet inte finns – bifoga ett eget yttrande över överklagandet får tiden för överlämnande inte förlängas med mer än ett par dagar (se JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314 och 2002/03 s. 359 och s. 424).

När egenhändigt undertecknade skrivelser med överklaganden och fullmakter i original lämnats in till beslutsmyndigheten ska dessa, tillsammans med övriga handlingar i ärendet, överlämnas till överinstansen.

Bedömning

Den 1 januari 2010 tog Transportstyrelsen över länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet. Reformen motiverades främst av möjligheten till en effektivisering av verksamheten (se t.ex. prop. 2009/10:20 s. 46).

Transportstyrelsen fick ansvaret för bl.a. handläggning och beslut i ärenden enligt körkortslagen som rör i huvudsak frågor med anknytning till lämpligheten som körkortshavare, t.ex. ansökan om körkortstillstånd, godkännande som handledare för övningskörning och ärenden om körkortsingripande.

Under 2010 har det till JO kommit in ett stort antal klagomål mot Transportstyrelsen som gällt hanteringen av detta slags ärenden. Den bild som framträder är att handläggningstiderna varit långa; många anmälare anser att de fått vänta orimligt länge på beslut i körkortsärendet. Anmälarna har också uttryckt oro och ilska över att dröjsmålen negativt påverkat t.ex. möjligheterna att söka eller behålla en anställning där krav på körkort gäller. Samtidigt har det varit svårt eller omöjligt att få kontakt med myndigheten; kundtjänsten har inte gått att nå inom rimlig tid. Det har inte gått att få besked om hur det går med det egna ärendet eller om utredningen i ärendet behöver kompletteras i något avseende.

JO har hämtat in handlingarna i många av de anmälda körkortsärendena. Granskningen av dessa har visat att den kritik som förts fram när det gäller handläggningstiderna är välgrundad. Det kan noteras att problemet med långa handläggningstider inte enbart gällt ärenden som var pågående när Transportstyrelsen vid årsskiftet tog över ansvaret för dem. Anmälningarna och konstaterade brister avser i många fall även körkortsärenden som initierats efter årsskiftet. Transportstyrelsen har också medgett att handläggningstiderna i "utredningsärenden" förlängts och att många har fått vänta alltför länge på beslut i sina körkortsärenden.

Enligt Transportstyrelsen har problemen med förlängda handläggningstider m.m. haft sin orsak främst i att antalet pågående ärenden vida översteg styrelsens prognoser och att ärendehanteringssystemet i inledningsskedet drabbades av tekniska störningar.

Utredningen har vidare visat att det under årets första månader fanns stora brister i Transportstyrelsens hantering av överklaganden. Skrivelser med överklaganden har inte handlagts och vidarebefordrats till överinstansen inom de tidsfrister som gäller. Förvaltningsdomstolarna har vid upprepade tillfällen uppmanat styrelsen att överlämna akter samt överklaganden och eventuella fullmakter i original. Dröjsmålen har trots det i många fall varit långa. Dessa handläggningsfel ter sig svåra att ursäkta; de är från rättssäkerhetssynpunkt anmärkningsvärda.

Bristerna i handläggningen av överklaganden synes numera ha rättats till. Av allt att döma kvarstår emellertid problemen med långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten, trots att det nu gått drygt åtta månader sedan Transportstyrelsen tog över ansvaret för körkortsärenden från länsstyrelserna. Bristerna har drabbat enskilda som fått vänta orimligt länge på ett beslut, ibland med kännbara negativa återverkningar för deras livssituation.

Det är i och för sig förståeligt att det kan uppstå oönskade och tillfälliga störningar i ärendehanteringens när förändringar genomförs i statsförvaltningen. I lag uppställda förvaltningsrättsliga krav måste emellertid upprätthållas även under sådana förhållanden. Transportstyrelsen har i arbetet med förberedelserna för att inordna körkortsärendena i sin organisation inte tillräckligt beaktat detta. De negativa konsekvenserna har varit av en sådan omfattning att Transportstyrelsen, trots de svårigheter myndigheten har ställts inför, inte kan undgå kritik.

Granskningen hos JO har således visat att rättsliga krav blivit satta åt sidan. Detta framstår enligt min mening ytterst som en konsekvens av det sätt på vilket omorganisationen av körkortsfrågornas handläggning har planerats och genomförts. Ansvar för bristerna torde därmed sträcka sig längre än till Transportstyrelsens åligganden. Eftersom det synes angeläget att utvärdera det som inträffat även från andra synpunkter än rent rättsliga, för att därigenom vinna kunskap om hur liknande processer bör skötas i framtiden, sänds detta beslut till riksdagens näringsutskott, Näringsdepartementet och Riksrevisionen för kännedom.