

Kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande

Beslutet i korthet: Lantmäteriet bedömde att besvarandet av en fråga från en enskild inte rymdes inom myndighetens serviceskyldighet, utan i stället var ett uppdrag som utfördes och fakturerades. Lantmäteriet kritiseras för att inte dessförinnan ha tagit reda på vad frågeställaren önskade. När den enskilde sedan gav in ett överklagande till Lantmäteriet underlät myndigheten att handlägga skrivelsen. Förfrågningar om överklagandet besvarades inte heller. Lantmäteriet kritiseras även för sin underlåtenhet i detta avseende.

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål på Lantmäteriets handläggning av ett ärende rörande hans jordbruksfastighet V 1:5 i Västra Götaland. I anmälan uppgav han bl.a. att han ställt några frågor om en vägsamfällighet. Han fick inget svar på frågorna från Lantmäteriet, men fick en del material tillsänt sig, bl.a. två kartor i A2- och A3-format. En tid senare fick han en faktura för utskick av kartmaterial och utredning angående vägen. När han bestred fakturan fick han till svar att han hade lämnat någon sorts uppdrag till myndigheten och att han därför var betalningsskyldig. Han överklagade beslutet till Skatteverket och begärde återbetalning av inbetalat belopp. Överklagandet var daterat den 30 januari 2010. I mars 2010 och maj 2010 skickade han skriftliga frågor till Lantmäteriet om sitt överklagande, men fick inget svar.

Utredning

Av till anmälan fogade handlingar samt från Lantmäteriet infordrade handlingar i ärendena dnr 2009/00207 och dnr 205-2010/00105 framkom bl.a. följande.

AA inkom i november 2009 med en den 6 november 2009 dagtecknad skriftlig förfrågan, rubricerad Fastigheten Ulricehamn V 1:5, enligt följande.

Jag är ägare av rubricerade fastighet. I samband med byggandet av den nya allmänna vägen över fastigheten lades den gamla byvägen med huvudsakligen samma sträckning ner och vägmarken ombildades till samfällighet. Jag är nu intresserad av ett uttalande om vilken mark som omfattas av det samfälliga ägandet. Är det något utöver marken för den nedlagda vägen? Ingår stickvägarna från den gamla vägen eller delar av stickvägarna? Jag är tacksam för om möjligt skriftligt svar.

Den 24 november 2009 fakturerades AA för utskick av kartmaterial och utredning ang. väg över Ulricehamn V 1:4. Beloppet uppgick till sammanlagt 1 327 kr 20 öre.

AA bestred betalningsskyldighet i en skrivelse daterad den 26 november 2009 och hänvisade till att han inte hade gjort någon beställning.

Den 23 december 2009 skickades ett svar från lantmäterikontoret i Vänersborg. Av detta framgick bl.a. följande. Lantmäteriet ansåg att han hade beställt kompletterande uppgifter som krävde en mindre utredning för att svara på. Normalt upplyser de kunden om att sådana utredningar är uppdrag som de tar betalt för och är det frågan om utredningar som kostar 3 000 kr eller mer krävs en skriftlig ansökan med uppgift om att det är en utredning som debiteras. Handläggaren i ärendet hade försökt få tag på AA, men inte lyckats. Hon gjorde utredningen och sände över materialet till honom i tron att han ville ha uppgifterna så snart som möjligt och att han var införstådd med att de tar betalt för denna form av utredningsarbete.

AA bestred åter betalningsskyldighet och den 15 januari 2010 svarade Lantmäteriets huvudkontor. Lantmäteriet ansåg att han beställt uppdraget som utförts och debiterats enligt myndighetens uppdragstaxa och uppmanade honom att betala fakturan.

Ärendet dnr 205-2010/105 avslutades i och med svaret den 15 januari 2010. Den 2 februari 2010 gav AA in en skrivelse till Lantmäteriet. Denna diariefördes som ”överklagat beslut; lantmäteriets fakturabeslut”. I skrivelsen, som var ställd till Skatteverket, skrev han att han anhöll om återbetalning av 1 327 kr. I två skrivelser, vilka inkom den 25 mars 2010 och den 1 juni 2010, ställde han frågor om detta överklagande. Någon ytterligare åtgärd vidtogs, såvitt framgår, inte i ärendet.

Ärendet remitterades till Lantmäteriet, som anmodades att yttra sig mot bakgrund av bestämmelserna i 4 § förvaltningslagen (1986:223).

Lantmäteriet (generaldirektören BB) kom in med ett remissvar.

Lantmäteriet anförde, efter att ha redogjort för bakgrunden och den rättsliga regleringen, följande under rubriken bedömning.

Det är uppenbart att AA är missnöjd med Lantmäteriets handläggning av det aktuella uppdraget och de fortsatta kontakterna där. Vi beklagar givetvis detta och vi vill framföra att det alltid är vår strävan att bemöta våra uppdragsgivare, sakägare, kunder m.fl. på ett seriöst och professionellt sätt, alltid med beaktande av de krav som ställs på oss som myndighet genom bl.a. förvaltningslagen och andra författningar som reglerar vår verksamhet.

AA:s ärende påbörjades genom hans skrivelse den 6 november 2009 till Lantmäteriet i Vänersborg. Lantmäteriets handläggare bedömde inledningsvis att det inte var möjligt att tillgodose AA:s begäran genom att enbart kopiera och översända allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen. En viss utredningsinsats rörande de aktuella sakfrågorna måste genomföras för att det skulle vara möjligt att ge ett korrekt svar på hans frågor. Det är således denna utredningsinsats som senare debiterades AA som ett uppdrag.

Viss enklare rådgivning i form av upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp av begränsad omfattning faller under myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § FL och om så är fallet har myndigheten inte rätt att ta betalt för rådgivningen. Lantmäteriet har dock genom reglerna i lantmäteriinstruktionen givits rätt att genomföra uppdrag mot betalning. Det kan ibland vara svårt att bedöma om en begäran faller in under serviceskyldigheten som den beskrivs i förvaltningslagen eller om begäran ska anses utgöra ett uppdrag. Vår bedömning i det nu aktuella ärendet är dock att AA:s begäran utgjorde en beställning av ett uppdrag. För detta talar karaktären av uppdraget, att utreda förhållanden av fastighetsrättslig art och bedöma om viss mark utgjorde en del av en samfällighet eller inte. Vidare talar tidsåtgången för denna slutsats. En timmes arbetstid har åtgått för att utreda förhållandena samt för att framställa nödvändiga underlag i form av kartor för att åskådliggöra resultatet av utredningen. Enligt Lantmäteriets mening kan inte en sådan utredning av sakförhållanden utgöra något annat än ett uppdrag, för vilket vi har rätt ta betalt.

Nästa fråga som uppstår är om Lantmäteriet borde ha vidtagit ytterligare åtgärder för att komma i kontakt med AA innan uppdraget genomfördes. Närmast är att bedöma om myndigheten i tillräcklig mån har beaktat reglerna om serviceskyldigheten i 4 § FL. Av lagkommentaren till förvaltningslagen, Hellners/Malmqvist 2003 sidan 68 m, framgår följande: "Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I första stycket andra meningen sägs att hjälpen ska lämnas 'i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet'. Myndigheten har alltså att göra en allmän lämplighetsbedömning från fall till fall av hur långt den ska sträcka sin service." Förenklat uttryckt kan konstateras att omfattningen av serviceskyldigheten gjorts till en avvägningsfråga där myndigheten får väga in olika kriterier vid bedömningen av hur långt serviceskyldigheten sträcker sig i det enskilda fallet.

I det nu aktuella ärendet var det handläggarens avsikt att kontakta AA för att upplysa honom om att hans förfrågan utgjorde ett uppdrag för vilket Lantmäteriet debiterade kostnaderna för utredningen. Som nämnts ovan lyckades inte handläggaren via telefon komma i kontakt med AA. Om man först beaktar kriteriet "med hänsyn till frågans art" kan konstateras att uppdraget ändå var av begränsad omfattning och inte skulle föranleda frågeställaren några större kostnader. Frågorna var även preciserade i en skrivelse och det förelåg inga tveksamheter om vad AA önskade få utfört och det fanns även en begäran om att få ett skriftligt svar. Det andra kriteriet "med hänsyn till den enskildes behov av hjälp" är även av intresse att belysa i sammanhanget. AA:s fastighet Ulricehamn V 1:5 är en lantbruksfastighet som åsatts typkod 120. Ägaren av en sådan fastighet kan normalt sett anses vara mer insatt i de förhållanden som råder i fastighetsförhållanden och att Lantmäteriet är en myndighet som tar ut avgifter för genomförda uppdrag. Även det förhållandet att AA är advokat och inträde som ledamot av Sveriges Advokatsamfund 1963 bör vägas in i bedömningen av det aktuella kriteriet. En erfaren advokat får helt naturligt anses ha bättre förutsättningar att bedöma konsekvenserna av olika handlingsalternativ än en person som inte besitter den kompetensen. En sammanvägd bedömning av omfattningen av serviceskyldigheten i den aktuella frågan bör enligt Lantmäteriets mening leda till ett konstaterande att det rimligen inte kan krävas att Lantmäteriet skulle ha vidtagit ytterligare åtgärder i den beskrivna situationen. Lantmäteriet anser dock att det är av största intresse att få ett klarläggande av JO hur situationen bör bedömas eftersom omfattningen av serviceskyldigheten ytterst är en avvägningsfråga som ibland kan vara svår att bedöma.

Vidare kan konstateras att AA erhållit två utförliga skrivelser från Lantmäteriet, dels från länslantmätaren vid det aktuella lantmäterikontoret, dels från Lantmäteriets chefsjurist. I båda skrivelserna redovisas tydligt Lantmäteriets ställningstagande till AA:s bestridande av betalningsskyldigheten. Vidare redovisas grunderna för Lantmäteriets ställningstagande, som härigenom har klargjort inställningen till AA:s bestridande.

AA väljer senare att under protest betala fakturan. I den situationen bör AA, om han inte vill acceptera fakturan, välja att föra frågan vidare till allmän domstol, tingsrätt, för fastställande av om han är betalningsskyldig för uppdraget eller inte.

AA yttrade sig över remissvaret och efterlyste svar på vad som hänt med hans överklagande.

Rättslig reglering

Förvaltningslagen (1986:223), FL

I 4 § FL föreskrivs att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Vidare ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt och om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Enligt 23 § FL ska en skrivelse med överklagande ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet. När skrivelsen har kommit in har myndigheten först att överväga om beslutet ska omprövas enligt 27 § FL. Om beslutet inte ändras på det sätt klaganden begär, ska myndigheten enligt 24 § FL pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska överklagandet avvisas. Om skrivelsen inte avvisas, ska den och övriga handlingar i ärendet överlämnas till överinstansen enligt 25 § FL. Överlämnandet bör normalt ske inom en vecka från det att överklagandet kommit in till beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 2002/03 s. 359). Finns inga särskilda regler för vilken instansordning som gäller, är förvaltningsrätten rätt överklagandeinstans enligt 22 a § FL.

Bedömning

Handläggningen av skrivelsen den 6 november 2009

Enligt 4 § andra stycket FL ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen innebär att en myndighet måste lämna någon form av svar. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med t.ex. en begärd upplysning, ska den i varje fall tala om detta (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 2010, s. 86 samt JO 2002/03 s. 147).

Skulle myndigheten anse att en förfrågan är för omfattande för att rymmas inom serviceskyldigheten, ska den enskilde underrättas om den saken. Om en myndighet, som i detta fall, även bedriver uppdragsverksamhet, är det angeläget att den enskilde får klart för sig i vilken egenskap myndigheten agerar. Lantmäteriet skulle således ha meddelat AA att myndigheten ansåg att hans brev inte kunde besvaras inom ramen för den allmänna serviceplikten och tagit reda på om han i stället ville ge myndigheten ett uppdrag att utreda saken mot betalning. Lantmäteriet kan inte undgå kritik för den bristande handläggningen i denna del.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Mot denna bakgrund har min granskning inte avsett huruvida AA:s specifika förfrågan i övrigt faller in under serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen eller ska uppfattas som ett uppdrag.

Överklagandet

AA bestred fakturan men betalade den sedan. I slutet av januari 2010 lämnade han in en skrivelse till Lantmäteriet ställd till Skatteverket och uppställd som ett överklagande av fakturabeslutet. Såvitt framkommit av utredningen har Lantmäteriet inte vidtagit någon åtgärd i anledning av denna skrift. AA bad två gånger under våren 2010 om bekräftelse på att överklagandet mottagits, besked om Lantmäteriet omprövat beslutet samt besked om när handlingarna sänts till Skatteverket, men fick inget svar.

Av Lantmäteriets remissvar kan utläsas att myndigheten ansåg att AA borde ha vänt sig till allmän domstol för fastställande av om han är betalningsskyldig för uppdraget eller inte.

Här vill jag framhålla följande. I normalfallet inskränker sig beslutsmyndighetens handläggning till en kontroll av att skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid och att inga uppenbara felaktigheter förekommer i det överklagade beslutet. Därefter återstår bara att överlämna överklagandeskrivelsen och övriga handlingar till den myndighet som ska pröva överklagandet.

De övriga förutsättningarna som måste vara uppfyllda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning, t.ex. om beslutet är sådant att det över huvudtaget får överklagas och om den som klagat har klagorätt, prövas av överklagandeinstansen, se prop. 1985/86:80 s. 44. Jämför även JO:s beslut 2010-09-30 i dnr 5768-2009.

Lantmäteriet skulle därför, enligt förvaltningslagens regler, ha prövat om överklagandet kommit in i rätt tid. Om det inte hade gjort det, skulle Lantmäteriet ha avvisat det. I annat fall skulle Lantmäteriet ha lämnat över ärendet till överklagandeinstansen. Om det är oklart vilken instans som är rätt forum för överklagandet, bör det enligt min mening överlämnas till den myndighet klaganden ställt det till (jämför JO:s beslut 2007-11-22 i dnr 1990-2007).

Jag ser allvarligt på att Lantmäteriet ännu inte har handlagt AA:s överklagande och att myndigheten dessutom inte besvarat hans förfrågningar under våren 2010. Lantmäteriet förtjänar kritik för det inträffade.

Ärendet avslutas.