

Stf justitieombudsmannen
Cecilia Nordenfelt

Allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden i Arvika kommun för brister i hanteringen av ett överklagande m.m.

Beslutet i korthet: AA överklagade ett beslut i en arvodesfråga. Överförmyndarnämnden meddelade AA i en skrivelse att överklagandet hade kommit in för sent men utan att ange att det var fråga om ett avvisningsbeslut eller att beslutet kunde överklagas. Efter en ny skrivelse från AA konstaterade nämnden att avvisningsbeslutet var felaktigt. Nämnden omprövade därefter – och efter ytterligare en skrivelse från AA – arvodesbeslutet, men lämnade i det nya beslutet endast "ärendet utan ytterligare åtgärder". Nämnden överlämnade aldrig AA:s överklagande till högre instans. I beslutet konstaterar JO att nämnden uppvisar omfattande kunskapsbrister i fråga om förvaltningslagens bestämmelser och att nämnden förtjänar allvarlig kritik för bristerna i handläggningen av AA:s överklagande.

Bakgrund

Under 2010 förordnades på begäran av BB och AA en god man åt deras mor. Till god man utsågs CC. I september 2011 avled modern, och den 3 oktober samma år inkom CC med sin sluträkning till Överförmyndarnämnden i Arvika kommun (nedan överförmyndarnämnden). Den 10 oktober 2011 fattade överförmyndarnämnden beslut i arvodesfrågan. Beslutet överklagades av AA den 23 november 2011.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 september 2013, framförde BB klagomål över att överförmyndarnämnden inte hade besvarat de frågor som hon och hennes bror under två års tid hade ställt till nämnden. Frågorna avsåg CC:s agerande då hon tre veckor efter moderns död hade tagit ut pengar från moderns konto, överförmyndarnämndens arvodesbeslut, handlingar som överförmyndarnämnden inte hade återlämnat till BB m.m.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Med anledning av AA:s överklagande av arvodesbeslutet skickade överförmyndarnämnden den 24 november 2011 ett brev till honom. Brevet innehöll en upplysning om att överklagandet hade kommit in för sent och att AA skulle "höra av sig" om han hade en annan uppfattning. Den 30 november 2011 hörde AA av sig till överförmyndarnämnden skriftligen och framförde att han an-

såg att överklagandet hade kommit in i rätt tid. AA gav in ytterligare en skrivelse till överförmyndarnämnden den 12 december 2011. Den 14 december 2011 beslutade överförmyndarnämnden i ett nytt beslut att – efter vissa uttalanden om ersättningen till den gode mannen och riktigheten i handläggningen av ärendet m.m. – ”lämna ärendet i övrigt utan ytterligare åtgärder”. Den 21 december 2011 skickades överförmyndarnämndens protokoll med beslutet till AA, tillsammans med en överklagandehänvisning om hur han skulle gå till väga för att överklaga beslutet.

JO uppmanade överförmyndarnämnden att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet när det gäller det ovanstående. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen av AA:s överklagande den 23 november 2011 förhöll sig till reglerna i 24 och 25 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL. Vidare skulle en redogörelse lämnas för de formella ställningstaganden som överförmyndarnämnden hade gjort med anledning av AA:s skrift den 30 november 2011 och det beslut som hade fattats den 14 december 2011 samt hur dessa ställningstaganden förhöll sig till reglerna i 23–25 §§ och 27–28 §§ FL.

Den 8 januari 2014 antog överförmyndarnämnden ett yttrande till JO med bl.a. följande innehåll:

Här nedan följer en kronologisk redogörelse med kommentarer och bedömning av vad som kommit fram:

2011-10-10	<p>Beslut om arvode för 2011 fattas för den gode mannen till [DD]. Beslut delges god man.</p> <p>AA har vid upprepade tillfällen sökt besked om arvodets storlek till god man. Av akten framgår att AA fått del av arvodet för god man i samband med systemns telefonsamtal med god man den 14 oktober 2011. Därefter får AA del av arvodesbeslutet skriftligt den 4 november 2011.</p>
2011-11-23	Inkommer AA med ett överklagande om överförmyndarnämndens beslut den 10 oktober 2011.
2011-11-24	Överförmyndarnämnden meddelar i ett brev till AA att överklagandet kommit in för sent. Tiden för överklagandet baseras här på ett muntligt besked vid telefonsamtal till systemen den 14 oktober 2011. Till JO:s granskning av ärendet kan kompletteras att besked om överklagan baserat på muntligt telefonsamtal till god man var felaktigt, med hänvisning till §§ 24 och 25 FL.
2011-11-30	Inkommer nytt brev från AA där det uppges att överklagandet kommit in i rätt tid. Brodern kräver att överklagan ska behandlas. Handläggande tjänsteman ger AA rätt i att tidigare beslut fattas på oriktig grund, nämligen muntligt besked den 14 oktober 2011. Handläggande tjänsteman konstaterar att överklagan inkommit i rätt tid och efter kontakt med överförmyndarnämndens ordförande beslutas att överklagan ska prövas i överförmyndarnämnden den 14 december 2011 om handläggningen har skett enligt gällande regler.
2011-12-12	Inkommer en precisering av överklagan från AA med önskemål om besked på vissa frågor.

- 2011-12-14 Överförmyndarnämnden sammanträder angående AA:s överklagan. Nämnden granskar handläggningen och finner att handläggningen följt de regler och anvisningar som finns på området. Här borde det ha funnits en kommentar i nämndens beslut om att en överklagan inte kan baseras på ett muntligt besked per telefon.
- Det kan också konstateras att nämnden inte skickat ärendet vidare till den myndighet som ska pröva överklagandet. (Hänvisning till 23–25 §§ samt §§ 27 och 28 i FL).
- 2011-12-21 Protokoll från nämndens sammanträde skickas med besvärshänvisning till AA.

Berörd befattningshavare har fått möjlighet att ge sina synpunkter.

BB kommenterade remissvaret.

Bedömning

Med anledning av ovanstående finner jag skäl att kritisera överförmyndarnämnden för utformningen av dess avvisningsbeslut den 24 november 2011 samt för handläggningen av AA:s överklagande av dels nämndens arvodesbeslut, dels nämndens avvisningsbeslut i nedan angivna avseenden.

Utformningen av överförmyndarnämndens avvisningsbeslut den 24 november 2011

AA gav den 23 november 2011 in ett överklagande av överförmyndarnämndens arvodesbeslut. Dagen efter översände överförmyndarnämnden ett brev med följande innehåll till AA.

RUBRIK Överklagan av arvodesbeslut

Hej fick din överklagan av arvodes beslutet den 11-11-23 och vad jag kan se visste ni den 11-10-14 om vilket arvode som har betalats ut. Det är mer än tre veckor mellan dessa datum och då har överklagan kommit in för sent enligt den praxis som gäller, om du har en annan åsikt så får du höra av dej.

För Överförmyndarnämnden i Arvika kommun

EE

Av 24 § första stycket FL följer att den myndighet som har meddelat ett överklagat beslut ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent, ska myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Av paragrafens andra stycke följer att skrivelsen inte ska avvisas om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar. Enligt tredje stycket ska skrivelsen inte heller avvisas om den inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som ska pröva överklagandet. I ett sådant fall ska denna myndighet vidarebefordra skrivelsen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in.

När en myndighet avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, ska beslutet enligt huvudregeln i 20 § FL innehålla de skäl som har bestämt utgången. Ett elementärt krav är att myndigheter i sina beslut anger vilka föreskrifter som de grundar sina avgöranden på. Det kan ibland ske genom att myndigheten

anger numret på den tillämpliga paragrafen och författningens nummer och namn i Svensk författningssamling (SFS). Men oftare är det av värde för parten att få en upplysning om föreskriftens innehåll, så att parten kan jämföra detta med sitt eget fall (se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, 2010, s. 238).

Av 21 § andra stycket FL framgår att om ett beslut går en part emot och kan överklagas, ska parten underrättas om hur han eller hon kan överklaga beslutet.

Även om överförmyndarnämndens skrivelse den 24 november 2011 i det närmaste ser ut som en allmän upplysning, är det – precis som överförmyndarnämnden konstaterat i sitt remissvar – fråga om ett beslut, som omfattas av de bestämmelser i FL som jag har redogjort för ovan. Av beslutet framgår inte vilken bestämmelse myndigheten stödde sig på när den bedömde att överklagandet hade kommit in för sent. Det framgår inte heller vilka konsekvenser myndighetens bedömning fick för AA:s överklagande. Överförmyndarnämnden borde i beslutet naturligtvis ha angett att den sena ankomsten ledde till att överklagandet *avvisades*. Beslutet var, slutligen, också överklagbart, och således borde överförmyndarnämnden även ha angett hur den som ville få saken prövad av en högre instans skulle agera. Så har inte skett.

Överförmyndarnämndens omprövning av avvisningsbeslutet och arvodesbeslutet

Enligt remissvaret konstaterade överförmyndarnämnden i samband med ett nytt brev från AA den 30 november 2011 (benämnt ”Angående beslut om avslag på överklagan Arvodesbeslut för god man”) att avvisningen av AA:s överklagande varit felaktig. Detta konstaterande har emellertid inte, såvitt JO kunnat utröna, dokumenterats på något sätt i akten. Efter att AA den 12 december 2011 gett in en ”precisering av överklagan av arvodesbeslut” sammanträdde överförmyndarnämnden den 14 december 2011, och i sammanträdesprotokollet anges följande:

Överklagan av beslut

Sonen till den numera avlidna huvudmannen [DD] har inkommit med en överklagan gällande arvodesbeslutet och hur det har gått till när den gode mannen löste ut detta.

Överförmyndarnämndens beslut:

När det gäller den ersättning som har utgått till god man så konstaterar överförmyndarnämnden att handläggaren följt överförmyndarens beslut som är lika Sverige kommuners och Landstings rekommendationer för ersättning för gode män. Vid en granskning av ärendet är det Överförmyndarnämndens bedömning att gällande rutiner har följts i ärendets handläggning och att det inte har funnits några felaktigheter eller oegentligheter i hur god man har utfört sitt uppdrag. Redovisningen har skett enligt de riktlinjer som finns. Utöver ovanstående lämnar Överförmyndarnämnden i övrigt ärendet utan ytterligare åtgärder.

Till protokollskopian var bifogat en överklagandehänvisning.

I 27 § första stycket FL anges att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om detta är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, och om beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten

gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte ska gälla.

Syftet med omprövningsbestämmelsen är inte att beslutsmyndigheten på nytt ska göra en ingående granskning av ärendet. Vid ett överklagande räcker det som regel att myndigheten läser igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. I allmänhet är det bara om denna genomläsning visar att utgången sannolikt bör vara en annan som myndigheten behöver granska ärendet närmare. Det finns alltså inte någon skyldighet att göra en ny grundlig prövning av varje ärende som överklagas (se prop. 1985/86:80 s. 78 f). Skälet till det är bl.a. att ett överklagande inte ska riskera att bli liggande hos myndigheten i avvaktan på en ny fullständig omprövning.

Frågan om vem som är behörig att på en myndighets vägnar handlägga frågor om omprövning regleras inte i FL. Det finns alltså inte något krav på att förutsättningarna för en omprövning ska prövas på en högre nivå eller ens på samma nivå som det överklagade beslutet. Det torde emellertid stämma bäst med lagstiftarens avsikter att ett omprövningsbeslut fattas på samma nivå som det tidigare beslutet (se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, 2010, s. 354).

Detta innebär dock inget krav på att ett överklagande ska föras till nämnden för att den ska ta ställning till om en omprövning bör göras i fall då det överklagade beslutet fattats av en tjänsteman på delegation (se JO 2002/03 s. 359). En sådan ordning bidrar till att hanteringen hos myndigheten blir snabb och enkel. Därmed riskerar inte ett överklagande att bli liggande i väntan på att nämnden ska sammanträda.

Om beslutsmyndigheten konstaterar att ett beslut inte är uppenbart oriktigt, behöver detta inte komma till uttryck i något formligt beslut. Det räcker att handläggaren tar ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och, om så är fallet, ser till att överklagandeskriften och övriga handlingar i ärendet snarast vidarebefordras till överinstansen. Överlämnandet bör i sådana fall normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kommer in till myndigheten. Det finns inte något krav på att myndigheten ska bifoga ett yttrande till överinstansen (se JO 2002/03 s. 359).

Utredningen visar att överförmyndarnämnden i detta fall dels omprövade avvsningsbeslutet, dels arvodesbeslutet. Överförmyndarnämnden borde emellertid endast ha konstaterat att avvsningsbeslutet var felaktigt och att AA:s överklagande hade kommit in i rätt tid. Därefter borde överförmyndarnämnden med stöd av 25 § FL ha översänt det ursprungliga överklagandet den 23 november 2011 tillsammans med skrivelsen den 30 november 2011 till högre instans för handläggning där. Så skedde emellertid inte. I stället blev dessa överklaganden liggande hos överförmyndarnämnden, och först flera veckor efter att de hade kommit in till myndigheten – och AA dessutom hade skickat in en skrivelse benämnd ”precisering av överklagan av arvodesbeslut” den 12 december 2011 – prövade nämnden om det fanns

skäl att ompröva arvodesbeslutet. En sådan hantering är inte förenlig med kravet i 27 § FL på en snabb och enkel handläggning. En grundläggande förutsättning för att en enskild ska kunna tillvarata sin rätt och få sin sak prövad av en högre instans är att beslutsmyndigheten efter rättsprövning överlämnar överklagandet till överinstansen. Jag konstaterar att överförmyndarnämnden aldrig överlämnade AA:s överklagande till en högre instans, vilket naturligtvis är synnerligen anmärkningsvärt.

Överförmyndarnämndens utformning av avvisningsbeslutet den 24 november 2011 och dess handläggning av AA:s överklagande av dels nämndens arvodesbeslut, dels nämndens avvisningsbeslut uppvisar således omfattande brister. Av utredningen framgår med tydlighet att nämnden vid flera tillfällen inte har förmått tillämpa grundläggande bestämmelser i FL. Det är fråga om bestämmelser som har tillkommit för att möjliggöra för enskilda att tillvarata sina rättigheter gentemot myndigheter. Genom att inte tillämpa dessa bestämmelser eller göra det på ett felaktigt sätt har överförmyndarnämnden försvårat för AA att få sitt överklagande prövat av en högre instans. Jag ser allvarligt på detta. Det är synnerligen anmärkningsvärt att överförmyndarnämnden helt underlät att skicka över AA:s överklagande och i stället långt senare fattade ett nytt oförändrat beslut i saken tillsammans med en ny överklagandehänvisning som AA skulle följa om han önskade överklaga det beslutet.

De sammantagna bristerna i handläggningen gör att överförmyndarnämnden förtjänar allvarlig kritik. Av utredningen har det inte framkommit av vilka skäl dessa felaktigheter har begåtts. Det ligger emellertid nära till hands att befara att det i vart fall vid tidpunkten för nämndens hantering av AA:s överklagande fanns stora kunskapsbrister i fråga om FL:s bestämmelser. Jag utgår ifrån att överförmyndarnämnden har sett över dessa brister för att förhindra att liknande misstag sker i framtiden.

Vad som i övrigt förevarit i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.