

Kritik mot en lantmätare för handläggningen av en ansökan om ledningsförrättning

Beslutet i korthet: I ett ärende om ledningsrätt krävdes ett medgivande från Energimarknadsinspektionen. Förrättningslantmätaren ansökte för sökandens räkning om detta medgivande. JO konstaterar att lantmätaren genom att upprätta och ge in ansökan om medgivande lämnat hjälp som klart går utöver vad som kan anses lämpligt. Ett sådant agerande kan enligt JO skada tilltron till Lantmäteriets opartiskhet, och lantmätarens handlande var därför inte förenligt med regeringsformens krav på opartiskhet. Lantmätaren får kritik.

Initiativet

Under min inspektion av Lantmäteriets kontor i Falun den 19–21 april 2016 uppmärksammades följande:

Ett pågående ärende hade inletts genom en ansökan om ledningsförrättning. Under handläggningen framkom att det saknades en giltig koncession. Enligt en dagboksanteckning den 18 december 2013 begärde lantmätaren AA att ansökan skulle kompletteras med ett medgivande från koncessionsmyndigheten Energimarknadsinspektionen att inleda en ledningsförrättning. Enligt en dagboksanteckning samma dag ville sökandens ombud att lantmätaren skulle begära medgivande från Energimarknadsinspektionen vilket lantmätaren gjorde. I ett beslut den 6 februari 2014 avslog Energimarknadsinspektionen Lantmäteriets ansökan om medgivande.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda hur handläggningen förhållit sig till myndigheternas serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Därefter uppmanade JO Lantmäteriet att lämna upplysningar om och yttra sig i den frågan.

Utredning

Lantmäteriet (generaldirektören BB) lämnade ett yttrande till JO med i huvudsak följande lydelse:

Bakgrund

Ärendet gällde en ansökan om ledningsrätt för starkströmsledning. För att sådan ledningsrätt ska kunna beviljas krävs bl.a. ett giltigt koncessionsbeslut från behörig koncessionsmyndighet. I ärendet yrkades att en befintlig ledningsrätt skulle upphävas och ersättas av en ny ledningsrätt för ett bredare markområde. Vid en kontroll uppmärksammade förrättningslantmätaren att det tidsbegränsade koncessionsbeslut som tidigare funnits hade gått ut. Hon mailade sökanden och begärde in komplettering av ansökan med medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen (1973:1144), LL, varvid hon också upplyste att ansökan kan komma att avvisas om komplettering inte inkommer. Sökanden uppgav genom sitt ombud att en ansökan om förlängd koncession hade lämnats till Energimarknadsinspektionen. Någon dag senare kontaktade ombudet förrättningslantmätaren och bad henne att begära medgivande från Energimarknadsinspektionen så att förrättningen kunde fortsätta trots att koncession ännu inte hade erhållits. Förrättningslantmätaren upprättade och gav in en begäran om medgivande. Energimarknadsinspektionen avslog sedermera ansökan om medgivande att inleda ledningsrättsförrättning.

Rättsliga utgångspunkter

I 17 § LL regleras förutsättningarna för att inleda ledningsrättsförrättning utan att giltigt koncessionsbeslut föreligger:

Avser förrättning ledning för vilken koncession fordras men ännu ej erhållits, får förrättningen inledas, om den som har att meddela koncession medger det.

I Lantmäteriets handbok LL framgår bl.a. följande om 17 § LL (Texten är hämtad från kommentaren till 17 § LL i Lantmäteriets Handbok LL, utgåva publicerad den 1 juli 2016, s. 100. [...])

Om något medgivande inte har getts kan LM förelägga sökanden enligt 4 kap. 9 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL. Om ansökan inte kompletteras föreligger ett formellt hinder för prövning av den ansökta åtgärden och LM ska då avvisa ansökan enligt 4 kap. 10 § FBL.

Vid handläggning av ledningsrättsförrättning finns bestämmelser kring lantmäterimyndighetens utredningsskyldighet i 19 § LL, vilken alltså utgör speciallagstiftning i förhållande till den generella lagstiftning om myndighetens serviceskyldighet som finns i 4 § FL. Bestämmelsen i 19 § LL har följande lydelse:

Lantmäterimyndigheten ska utreda förutsättningarna för upplåtelse av ledningsrätt och ombesörja de tekniska arbeten och de värderingar som behövs för att genomföra upplåtelsen. Myndigheten bör då rådgöra med sakägarna. Vid behov ska myndigheten samråda med de myndigheter som berörs av upplåtelsen.

Om det är nödvändigt att det finns tillstånd till viss verksamhet för att myndigheten ska kunna bedöma om upplåtelse av ledningsrätt är tillåten och under förutsättning att det i övrigt finns förutsättningar för att genomföra upplåtelsen, får myndigheten förelägga en sakägare att inom viss tid ge in bevis om att ansökan om tillstånd har gjorts.

I Lantmäteriets handbok finns en beskrivning av utredningsskyldigheten:

Utredning

Enligt 19 § första stycket åligger det LM att fullständigt utreda förutsättningarna för upplåtelse av en ledningsrätt. LM ska inte bara pröva

om villkoren för ledningens framdragande är uppfyllda utan också ta ställning till de faktiska möjligheterna att utföra ledningsbygget och olika alternativ för det. En sådan utredning behöver inte ske vid en omvandlingsförrättning enligt 16 § andra stycket (prop. 1973:157 s. 146). Utredningsskyldigheten gäller givetvis inte enbart förutsättningarna för att upplåta ledningsrätt, utan alla de olika åtgärder som kan beslutas enligt LL. (Texten är hämtad från kommentaren till 19 § LL i Lantmäteriets Handbok LL, utgåva publicerad den 1 juli 2016, s. 104.)

Lantmäterimyndighetens utredningsskyldighet är alltså relativt omfattande i ledningsrättsförrättningar.

JO har i sin remiss begärt att Lantmäteriet särskilt ska yttra sig vad gäller frågan om hur vår handläggning av ärendet förhåller sig till myndigheternas serviceskyldighet i 4 § FL, vilken lyder enligt följande:

Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Regleringen i 4 § FL är tillämplig på myndigheternas förhållande till medborgare i allmänhet men också på förhållandet till parter i ärenden. Bestämmelsen ger uttryck för myndigheternas skyldighet att vägleda parter och allmänhet, vilket bl.a. innebär att bistå med råd om behövliga kompletteringar.

Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I 4 § FL första stycket 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 av hur långt den ska sträcka sin service i det enskilda fallet.

Det bör understrykas att i ärenden med parter som har motstridiga intressen finns det särskild anledning för myndigheten att vara försiktig vid utövandet av service och vägledning. Om myndigheten bistår ena parten i något avseende kan det ibland vara till nackdel för en eller flera motparter, vilket kan väcka misstanke om partiskhet och jäv. I praxis har betonats att serviceskyldigheten i FL är underordnad regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. (Se exempelvis JO 2009/10 s. 191 i vilket JO kritiserade en chefskronofogde som hade hjälpt en part att bemöta ett överklagande.)

En annan omständighet som får betydelse vid avvägningen om i vilken utsträckning som en myndighet ska bistå med service är huruvida den enskilde har juridiskt biträde i ärendet eller inte. En enskild som företräds av ett juridiskt ombud förväntas således klara sig med en mindre serviceinsats än en enskild utan sådant ombud.

Lantmäteriets bedömning

Inledningsvis konstaterar Lantmäteriet att en komplettering i form av ett medgivande att inleda ledningsrättsförrättning var nödvändig för att ansökan skulle kunna prövas. Den utredningsskyldighet som åvilar lantmäterimyndigheten vid en ledningsrättsförrättning är visserligen omfattande, men den är inte obegränsad. En komplettering av sådant slag som det är fråga om i förevarande fall ligger inte inom ramen för förrättningslantmätarens utredningsskyldighet, utan den ska sökanden föreläggas att inkomma med. Detta framgår tydligt av Lantmäteriets Handbok LL och det var också så förrättningslantmätaren hanterade frågan inledningsvis.

När förrättningslantmätaren därefter gick ombudet tillmötes och upprättade och gav in begäran om medgivande till Energimarknadsinspektionen, står det enligt Lantmäteriets uppfattning klart att hon har gått utöver vad utredningsskyldigheten enligt LL kräver.

Frågan är då om förrättningslantmätarens agerande ändå kan anses ha varit motiverat av att det ingår i myndighetens serviceskyldighet. Vid en sådan bedömning menar Lantmäteriet att det särskilt bör fästas vikt vid att LL innehåller flera bestämmelser som möjliggör för lantmäterimyndigheten att besluta om ledningsrätt mot sakägarnas vilja och det ofta förekommer motstridiga intressen i ledningsrättsförrättningar. Det är därför av stor betydelse att lantmäterimyndigheten vid sin handläggning agerar på ett sätt som präglas av objektivitet och opartiskhet. Med hänsyn till de intressekonflikter som skulle kunna finnas i ärendet, ledningsrättslagens expropriativa karaktär och det faktum att sökanden företräddes av ett juridiskt kunnigt ombud, anser Lantmäteriet att förrättningslantmätaren inte har haft stöd i FL:s regler om serviceskyldighet för sitt agerande.

Förrättningslantmätaren som handlade ärendet i slutet av 2013 har berättat vilka överväganden hon har gjort i samband handläggningen. Hon har framhållit att Lantmäteriet alltid har varit en serviceinriktad myndighet och att vi därmed i vissa fall kanske har gått lite längre i vår service än vad som har krävts enligt FL:s regler. Vidare har hon berättat att hon sannolikt inte skulle ha agerat på det här sättet idag, bl.a. sett i ljuset av att det under de senaste åren har varit en intern dialog inom fastighetsbildningsverksamheten i Lantmäteriet om att myndigheten ibland har gett en service till allmänhet som har gått utöver vad som kan krävas och att det kan finnas anledning att vara mer restriktiv med att bistå med råd.

Sammanfattningsvis finner Lantmäteriet således att den service som sökanden har fått genom vår handläggning av ärendet inte har hållit sig inom ramarna för serviceskyldigheten i FL. Vi kan dock bekräfta handläggarens bild av att det under de senaste åren har varit en diskussion inom fastighetsbildningsverksamheten där det har förespråkats en mer restriktiv hållning vad gäller råd inom ramen för vår serviceskyldighet. Det är vidare vår uppfattning att det är ovanligt att våra handläggare går utanför de ramar som 4 § FL ställer på sätt som har skett i det aktuella ärendet.

Bedömning

Lantmäteriet har redogjort för relevanta bestämmelser i bl.a. LL. Därtill kommer 1 kap. 9 § regeringsformen som innebär att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Jag delar Lantmäteriets bedömning att lantmätaren – genom att för sökandens räkning ansöka om medgivande från koncessionsmyndigheten – har gått utöver vad utredningsskyldigheten i 19 § LL kräver. Lantmäteriet har vidare beskrivit de lämplighetsavvägningar som krävs vid tillämpningen av serviceskyldigheten och som kan vara särskilt viktiga i ledningsförrättningar. I detta fall har lantmätaren genom att upprätta och ge in den aktuella ansökan lämnat hjälp som klart går utöver vad som kan anses lämpligt. Ett sådant agerande kan skada tilltron till myndighetens opartiskhet. Lantmätarens handlande var därför inte förenligt med regeringsformens krav på opartiskhet.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.