

Fråga om en part efter återförvisning på nytt kan göra en begäran enligt 12 § förvaltningslagen

Beslutet i korthet: Genom den nu gällande förvaltningslagen infördes ett nytt rättsmedel i 12 §, vilket innebär att en enskild part som har inlett ett ärende under vissa förhållanden har rätt att begära att myndigheten ska avgöra ärendet. En sådan begäran får göras vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

JO kommer i beslutet fram till att rättsmedlets begränsning till ett tillfälle under ärendets handläggning ska räknas från det att ärendet inlett i första instans till dess att den myndigheten har fattat ett slutligt beslut i ärendet, eventuellt efter återförvisning. En enskild part har därmed inte rätt att göra en ny begäran enligt 12 § efter att ärendet återförvisats, och en myndighet som får in en sådan framställan bör avvisa den snarast.

I beslutet behandlas ett klagomål där anmälaren framställt en ny begäran om beslut enligt 12 § i ett tillsynsärende efter att det återförvisats till första instans. JO kritiserar länsstyrelsen för att ha dröjt i sju veckor med att ta ställning till begäran, men med tanke på frågans komplexitet och att det saknats vägledande uttalanden kritiserar myndigheten inte för att på nytt ha tagit ställning till begäran i sak i stället för att avvisa den.

Bakgrund

AA har anmält Swedavia AB till Länsstyrelsen i Stockholms län för tillsyn enligt miljöbalken. Under 2017 fattade länsstyrelsen ett beslut i tillsynsärendet. Beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen, som återförvisade ärendet till länsstyrelsen den 30 november 2018.

Knappt ett år senare begärde AA med stöd av 12 § förvaltningslagen (2017:900), FL, att länsstyrelsen skulle avgöra ärendet eller avslå hans begäran. Därefter gjorde han en anmälan till JO, som kritiserade länsstyrelsens handläggning av hans begäran (se mitt beslut den 10 december 2021, dnr 434-2020).

Den 25 juni 2020 beslutade länsstyrelsen att avsluta tillsynsärendet utan ytterligare åtgärd. Även det beslutet överklagades till mark- och

miljödomstolen, som den 3 november 2021 upphävde beslutet och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning av en viss fråga.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 juni 2022, klagade AA på länsstyrelsen för långsam handläggning av en ny begäran enligt 12 § FL, som han hade framställt i tillsynsärendet efter återförvisningen. Det framgick att han i en skrivelse den 17 maj 2022, med stöd av 12 § FL, hade begärt att länsstyrelsen skulle avgöra ärendet eller avslå hans begäran.

Utredning

JO tog inledningsvis del av ett dagboksblad daterat den 18 augusti 2022 i länsstyrelsens ärende med dnr 555-74834-2021. Av dagboksbladet framgick bl.a. följande. Ärendet registrerades den 3 november 2021 när länsstyrelsen tog emot mark- och miljödomstolens beslut om återförvisning och handläggningen återupptogs. Den 17 maj 2022 kom AA:s begäran enligt 12 § FL in till länsstyrelsen. I dagboksbladet fanns det ingen uppgift om att länsstyrelsen hade fattat beslut med anledning av den begäran.

JO uppmanade därefter länsstyrelsen att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av AA:s begäran enligt 12 § FL, särskilt hur handläggningen förhållit sig till JO:s tidigare kritikbeslut och de uppgifter som länsstyrelsen då hade lämnat om informationshöjande insatser.

Länsstyrelsen lämnade den 1 november 2022 följande yttrande (bilagor utelämnade):

Yttrande

Länsstyrelsen kan inledningsvis konstatera att myndigheten inte har avgjort eller fattat något beslut om att avslå AA:s begäran enligt 12 § första stycket förvaltningslagen [...] inom fyra veckor, dvs den tid som är angiven i paragrafen. Av tredje stycket nämnda paragraf framgår att en sådan prövning får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Nu aktuell begäran har framställts i ett ärende som återförvisats till Länsstyrelsen för fortsatt handläggning och där AA även tidigare i det återförvisade ärendet begärt att Länsstyrelsen ska avgöra ärendet. Oavsett detta ska självklart en begäran besvaras inom den tid som förväntas. Genom att inte hantera och besvara AA:s begäran eller förfrågan har Länsstyrelsens handläggning varit bristfällig, antingen enligt 6 § förvaltningslagen eller enligt 12 § förvaltningslagen.

Länsstyrelsen beklagar det inträffade och kommer, förutom det arbete som pågår med informationshöjande insatser, även att genomföra mer riktade insatser vad gäller just begäran enligt 12 § förvaltningslagen. Länsstyrelsen avser även att se över rutiner för överlämningar handläggare emellan för att minimera risken för att en liknande situation uppstår.

I JO:s anmodan anges att det i yttrandet särskilt ska framgå hur handläggningen förhåller sig till det som uttalas i JO:s tidigare beslut och de uppgifter om informationshöjande insatser som länsstyrelsen då utlovade.

Nedan följer en närmare redovisning härav.

Länsstyrelsens handläggning avser ett tillsynsärende vid myndigheten enligt miljöbalken rörande verksamheten vid Arlanda flygplats.

Länsstyrelsens handläggning av en tidigare begäran från AA enligt 12 § förvaltningslagen föranledde kritik från JO, beslut den 10 december 2021 i JO:s ärende 434-2020. Nu aktuell begäran har framställts i ett ärende hos Länsstyrelsen som rör samma sak som det tidigare tillsynsärendet där Länsstyrelsen fick kritik. Ärendet är återförvisat till Länsstyrelsen enligt en dom i mark- och miljödomstolen den 3 november 2021 i mål 5741-20.

AA:s nu aktuella begäran enligt 12 § förvaltningslagen inkom till Länsstyrelsen den 17 maj 2022. AA upprepade sin begäran den 27 juni 2022. AA:s begäran avslogs den 5 juli 2022, se bilaga.

Länsstyrelsen konstaterar att handläggningen av AA:s begäran har varit bristfällig. Handläggningen var inte förenlig med vare sig 6 eller 12 §§ förvaltningslagen eller med vad som anges i JO:s beslut den 10 december 2021. I sitt tidigare yttrande den 24 juni 2020 anförde Länsstyrelsen att det finns en mall för beslut enligt 12 § förvaltningslagen på sitt intranät. Vidare anfördes att informationsinsatser skulle genomföras efter sommaren i syfte att göra mallen mer känd så att den skulle komma till användning i större utsträckning.

Länsstyrelsen har genomfört punktinsatser för att höja medvetandet om de krav som ligger på myndigheten enligt bl.a. 11 och 12 §§ förvaltningslagen. Informationsspridningen har genomförts i form av föreläsningar för enskilda enheter inom myndigheten. Det har dock under pandemin inte varit möjligt att nå samtliga anställda. När det gäller enheten som ansvarar för tillsynen över verksamheten vid Arlanda flygplats, miljöskydds enheten, är en utbildning planerad till den 21 november 2022.

Övrigt

Det tillsynsärende i vilket AA har framfört sin begäran enligt 12 § förvaltningslagen återförvisade till Länsstyrelsen enligt en dom i mark- och miljödomstolen den 3 november 2021. Domstolen instruerade Länsstyrelsen att inhämta mer information inför ett förnyat ställningstagande från myndigheten om användningen av bana 19 R för start vid flygplatsen är förenlig med flygplatsens miljöbalkstillstånd. Tillsynen enligt miljöbalken är framåtsyftande. Det innebär att Länsstyrelsens tillsynsbeslut måste utgå från aktuella förhållanden. Det är mot denna bakgrund som informationsinhämtningen i tillsynsärendet tar tid. Vid tidpunkten för mark- och miljödomstolens återförvisning av tillsynsärendet var flygtrafiken av sådan begränsad omfattning att det inte bedömdes lämpligt ta ställning till om den dåvarande användningen var förenlig med tillståndet.

Länsstyrelsen avser att handlägga ärendet utan onödigt dröjsmål och avsluta ärendet genom ett beslut så snart beredningen är klar. Länsstyrelsen vill även upplysa om att den fortsatta handläggningen av ärendet kommer att ske av annan handläggare. Detta för att inte myndighetens opartiskhet ska kunna ifrågasättas.

Länsstyrelsen lämnade in ett beslut daterat den 5 juli 2022 i ärende 500-38454-2022, i vilket AA:s begäran om beslut enligt 12 § FL avslogs.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

När den nu gällande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 infördes en ny bestämmelse i 12 §. Tillsammans med främst 11 § behandlar den åtgärder när handläggningen hos en myndighet försenas. Bestämmelsen i 12 § innebär att om ett ärende som inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans

senast inom sex månader får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. En sådan prövning får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Myndighetens beslut om att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Om överinstansen bifaller överklagandet ska den förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom viss tid avgöra det ärende som överklagandet avser. Överinstansens beslut får inte överklagas. (Se 12 och 49 §§ FL.)

Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelsen i 12 § var att införa ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning för att ge enskilda bättre möjligheter att påskynda det slutliga avgörandet i förvaltningsärenden som drar ut oskäligt länge på tiden (se SOU 2010:29 s. 299 f. och prop. 2016/17:180 s. 112 f.).

Begränsningen att rättsmedlet endast får användas en gång under ärendets handläggning och att överinstansens avgörande inte får överklagas motiverades med att det av effektivitetsskäl ansågs angeläget att instanskedjan hålls kort. I propositionen betonades särskilt vikten av att utforma det nya förfarandet så att enskildas intresse av att få ett snabbt avgörande på lämpligt sätt balanseras mot intresset av att det allmännas resurser tas i anspråk på ett effektivt sätt. Ett effektivt förfarande ansågs förutsätta att det inte skulle vara möjligt att tvinga fram upprepade bedömningar av utredningsläget. (Se a. prop. s. 127 f.)

Som framgått gjorde AA sin nu aktuella begäran om beslut efter att mark- och miljödomstolen hade återförvisat ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Länsstyrelsen har kort uppehållit sig kring detta i sitt remissvar och påtalat att en begäran om beslut enligt 12 § FL får göras vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Länsstyrelsen avvisade dock inte AA:s andra begäran om beslut utan prövade den så småningom i sak genom ett avslagsbeslut.

Detta väcker frågan om hur den i bestämmelsen föreskrivna begränsningen till ett tillfälle under ärendets handläggning i första instans ska tillämpas i ärenden som återförvisats dit för fortsatt handläggning. Frågan har inte uttryckligen behandlats i förarbetena.

Som framgått har lagstiftaren starkt betonat de effektivitetsskäl som legat till grund för föreskriften att rättsmedlet endast får användas vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Vad som utgör ett ärende anges emellertid inte i förvaltningslagen och inte heller i förarbetena finns någon direkt definition av begreppet. Ärendehandläggning ställs dock vanligen mot faktisk verksamhet, som också utförs av myndigheterna. Skillnaden mellan dessa åtgärder beskrivs principiellt ligga i att handläggningen av ärenden utmynnar i ett beslut av något slag. Vidare sägs att ärendehandläggningen innefattar alla åtgärder som en

myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. (Se SOU 2010:29 s. 96 f. och prop. 2016/17:180 s. 23 f.)

Visserligen kan det noteras att återförvisade ärenden många gånger får ett nytt ärendenummer hos beslutsmyndigheten. En sådan ordning kan exempelvis bero på hur myndigheten valt att organisera sitt diarium för att uppfylla skyldigheten att registrera allmänna handlingar enligt 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det kan dock inte betyda att det ska anses vara fråga om ett nytt ärende i förvaltningslagens mening. Vid en återförvisning har det överklagade beslutet vanligtvis upphävts helt eller delvis och ärendet hos underinstansen är därmed inte avslutat. Efter en återförvisning är det alltså i den delen i sak fråga om samma ärende i vilket handläggningen återupptas och fortsätter.

Enligt min mening betyder det sagda att möjligheten att framställa en begäran enligt 12 § FL begränsas till ett tillfälle under ärendets handläggning, räknat från det att ärendet inletts i första instans till dess att den myndigheten fattat ett slutligt beslut i ärendet, eventuellt efter återförvisning.

Mitt ställningstagande innebär att en enskild part inte med framgång kan göra en ny begäran med stöd av 12 § FL efter att ärendet har återförvisats. Eftersom AA tidigare hade gjort en sådan hade han inte rätt att få sin nya framställan prövad i sak.

Jag har tidigare uttalat att myndigheter som får in en begäran av det här slaget måste hantera den på något sätt och att det bl.a. betyder att myndigheten måste ta ställning till om förutsättningarna för att ha rätt till ett beslut enligt 12 § FL är uppfyllda. En myndighet som anser att bestämmelsen av någon anledning inte är tillämplig ska alltså enligt min mening avvisa framställan (se t.ex. mitt beslut den 28 april 2021, dnr 6932-2019).

I ärenden som aktualiserar överväganden om huruvida den som framställt en begäran enligt 12 § är part i ärendet har jag vidare anfört att sådana överväganden inte får dra ut på tiden eftersom det, om bestämmelsen bedöms vara tillämplig, ska vara möjligt att meddela ett särskilt beslut eller avgöra ärendet inom fyra veckorsfristen. Beslut om att avvisa en begäran enligt 12 § FL på den grunden att den som gjort framställan inte är part i ärendet ska därför beslutas inom fyra veckor, dvs. samma tid som myndigheten enligt bestämmelsen har på sig att avgöra ärendet eller fatta beslut om att avslå begäran. (Se mitt inledningsvis nämnda beslut den 10 december 2021, dnr 434-2020 och beslut den 16 maj 2022, dnr 4327-2020.) När det i stället står klart att en enskild part framställt en ny begäran enligt 12 § FL i ett ärende, där han eller hon alltså redan har gjort en sådan, bör dock myndigheten inte avvakta med prövningen utan snarast avvisa den.

I det nu aktuella ärendet tog länsstyrelsen ställning till AA:s begäran den 5 juli 2022, dvs. efter sju veckor. Länsstyrelsen har alltså uppenbarligen ansett att det funnits förutsättningar att pröva AA:s begäran i sak. Som framkommit ska en sådan prövning göras åtminstone inom fyra veckor. Handläggningen har därmed under alla förhållanden inte varit förenlig med vad som föreskrivs i 12 § FL. Länsstyrelsen ska kritiseras för hanteringen i denna del. Med tanke på frågans komplexitet och att det saknats vägledande uttalanden i förarbetena och rättspraxis anser jag dock inte att det finns skäl att kritisera länsstyrelsen för att den på nytt tog ställning till begäran i sak i stället för att avvisa den.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Katarina Pahlsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. Byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.