



Miljösamverkan
Sverige



Utbildning miljöbalkstillsyn

8. Ärendehandläggning



Länsstyrelserna

Titel: Ärendehandläggning

Datum: 2021-12-13

Huvudmän: Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Föreläsningen "Ärendehandläggning"

I texten nedan har vissa mindre justeringar gjorts jämfört med den inlästa föreläsningen.

Att handlägga ärenden, det är rimligen en mycket vanlig sysselsättning för väldigt många som arbetar med tillsyn enligt miljöbalkens regelverk.

En fråga väcks på ena eller andra sättet, den bereds och man fattar ett beslut.

Just det där med beslutsfattandet finns det tjänstepersoner som värjer sig mot. "Jag vill inte vara krånglig." "Jag vill ha ett bra samarbetsklimat." "Det går snabbare om man kommer överens." "Det blir så formellt med ett papper där det står Beslut." "Det går utmärkt att lösa genom överenskommelser via mejl istället för att skicka beslut." "Folk tar illa upp om man dunkar paragrafer i huvudet på dem.".....

Det här är förklaringar man kan höra från tjänstepersoner som verkar värja sig från just själva beslutsfattandet på olika sätt.

Det kan visserligen rent praktiskt fungera att tillsynspersonen i ett samtal, i en anteckning, i ett mejl eller dylikt uttalar ett krav och att den som man krävt något av gör som tillsynspersonen sagt. Många människor som inte är myndighetspersoner själva tror att man måste göra som en person från en myndighet säger. En tjänsteperson som inte tycker om att fatta beslut kan nog tycka att man gjort något riktigt bra när man fått allt att fungera så bra utan att krångla till det med beslut.

Ett sådant förhållningssätt till beslutsfattandet är naturligtvis absolut inte förenligt med vare sig rollen som offentlig tjänsteperson eller med rollen som tillsynsmyndighet.

Att inte fatta formella beslut som kan överklagas är otydligt, oprecist och dessutom olagligt. Det är nämligen en väldigt viktig rättssäkerhetsprincip att krav från myndigheter ska kunna överklagas. Dessutom finns det formella krav på hur beslut ska fattas och vad de ska innehålla. Däremot är det naturligtvis så att en tillsynsperson har en skyldighet att "underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet", vilket framgår av 26 kap. 1 § miljöbalken. Sådan information ska då ges på ett sådant sätt att det inte uppfattas som ett beslut av mottagaren.

Regelverket kring det här med beslutsfattande är så tydligt att man inte ska behöva argumentera kring det felaktiga i att meddela "ickebeslut" men man kan ändå ägna en stund åt lite eftertanke:

- Du som tjänsteperson kan ha missuppfattat något eller faktiskt ha fel både i sak och i juridisk mening när det gäller de krav du ställer på ett "vänskapligt sätt".
- Den som kravet riktar sig till kan mycket väl tro att denne verkligen måste göra som du krävt.
- Om den som du ställt krav på inte håller med dig så har den ingen möjlighet att formellt överklaga kravet.
- Hur ska ett krav som inte ställts genom ett formellt beslut följas upp?

När det gäller handläggning av ärenden är det bestämmelserna i förvaltningslagen som ska följas och som är utgångspunkten. I förvaltningslagen anges dock att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen så ska den bestämmelsen tillämpas. I miljöbalkens lagtext och i förordningar som har meddelats med stöd av miljöbalken finns det i många fall särskilda regler om hur en viss typ av ärenden ska handläggas. Innan man ska ta sig an en viss typ av ärenden behöver man därför göra klart för sig vilka regler man ska följa, dels i förvaltningslagen, dels i aktuella regler i miljöbalken eller miljöbalkens förordningar. Tänk på att regler kan ändras så det är en god idé att faktiskt läsa in sig på vad som gäller vid aktuellt tillfälle.

I det följande kommer det enbart att handla om ärendehandläggning enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Ett ärende startar genom att myndigheten själv initierar det eller genom att någon lämnar in ett klagomål, en anmälan, en underrättelse eller liknande. Om en enskild inleder ärendet ska det finnas uppgifter om den enskildes identitet och hur myndigheten ska kunna komma i kontakt med denne. Det ska också finnas uppgifter om vad ärendet gäller, vad den enskilde vill att myndigheten ska göra och vilka omständigheter som ligger till grund för den begäran, om det inte är uppenbart obehövligt. Detta framgår av 19 § i förvaltningslagen.

En handling anses inkommen till myndigheten den dag som den når myndigheten eller en behörig befattningshavare. Detta framgår både av 22 § i förvaltningslagen och av 2 kap. 9 § i tryckfrihetsförordningen.

Den som ska handlägga ärendet behöver omgående kontrollera om de handlingar som lämnats till myndigheten uppfyller de formkrav som gäller enligt miljöbalkens regelverk och om själva framställningen från den enskilde är ofullständig eller oklar. I sådana fall ska myndigheten hjälpa den enskilde till rätta. Myndigheten får också förelägga den enskilde att avhjälpa formella brister. I ett sådant föreläggande får myndigheten ange att om komplettering inte sker kan myndigheten besluta om att inte ta upp framställningen till prövning. (20 § FL)

Ärendet ska nu enligt 9 § ”handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts”. Det här betyder naturligtvis att man inte ska krångla till saker och ting, inte lägga ner mer resurser än nödvändigt och att ärendet inte ska dras i långbänk, om det inte behövs.

Det finns några bestämmelser som poängterar det här med tiden:

- Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. (11 § FL)
- Om ett ärende som har 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. (12 § FL)

Handläggningen av ärende ska i de flesta fall vara skriftlig. (9 § FL) I vissa fall kan den vara muntlig, men om myndigheten får in uppgifter på annat sätt än genom en handling ska detta dokumenteras, av dokumentationen ska det framgå när den gjorts och av vem. (27 § FL)

I samband med handläggningen har myndigheten ett krav om att samverka med andra myndigheter och att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. (8 § FL)

Tillsynsmyndigheten ska utreda ärendet. Detta innebär att myndigheten ska skaffa sig det underlag som behövs för att kunna ta ställning till vilket beslut som ska fattas i det aktuella ärendet. Utredningens omfattning ska stå i relation till själva frågan, eller som det uttrycks i 23 § förvaltningslagen ”En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.”

För att kunna utreda ärendet kan myndigheten behöva få in underlag från olika instanser. Det kan handla om att myndigheten behöver göra ett besök på den plats eller i den verksamhet som saken berör, att man behöver mer underlag från den som inlett ärendet eller att man behöver begära in uppgifter av olika slag. I det sammanhanget ska enligt 23 § förvaltningslagen ”En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.”

Myndigheten kan också begära in yttranden från andra myndigheter eller från enskilda genom en remiss. Behöver man yttranden från flera ska det normalt ske samtidigt. Av remissen ska framgå vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha lämnats in till myndigheten. (26 § FL). Det är inte helt ovanligt att remissinstanser begär förlängd tid för yttrande, i sådana fall ska uppgifter om detta naturligtvis dokumenteras i ärendet. (27 § FL)

Under handläggningens gång är det viktigt att beakta 10 § i förvaltningslagen ”Den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen”.

När tillsynsmyndigheten tycker att den har fått in alla uppgifter som behövs behöver underlaget kommuniceras med den som är part i ärendet, alltså den som initierat ärendet eller den som annars berörs. I det senare fallet kan det handla om den som bedriver den verksamhet eller ansvarar för den åtgärd som ett tillsynsärende som initierats av tillsynsmyndigheten själv gäller.

Bestämmelsen om kommunikation finns i 25 § i förvaltningslagen och har följande lydelse:

”Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om

1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller

3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.”

Ett sådant här förfarande med remiss, inkomna yttranden, kommunikation med parter och bemötanden från parter kan i vissa fall pågå i flera omgångar. I det sammanhanget är det tillsynsmyndigheten själv som avgör när man anser att ärendet är tillräckligt utrett. När så skett är det dags att fatta beslut i ärendet.

Hur ett beslut i ett tillsynsärende ska fattas inom respektive myndighet är reglerat i myndighetens delegationsordning. Som enskild tjänsteman får man naturligtvis inte fatta beslut på annat sätt än vad som är reglerat hos aktuell myndighet.

Det som alltid gäller vid beslut som fattas av flera gemensamt är att den som deltar i avgörandet har rätt att reservera sig mot beslutet genom att få en avvikande mening antecknad. Detta framgår av 30 § i förvaltningslagen.

När det gäller själva beslutet finns tydliga bestämmelser om vad det ska innehålla.

Till att börja med måste beslutet rikta sig till någon. Här är det viktigt att tänka på att myndigheten riktar sig till rätt person, alltså den juridiska eller fysiska person som myndigheten kräver något av. Gäller beslutet ett klagomål behöver myndigheten dessutom vara observant på att det kan behövas fler än ett beslut. Dels ett beslut riktat till den som framfört klagomålet om myndigheten inte till fullo formulerat beslut i enlighet med vad som begärts i klagomålet, dels ett beslut till den som eventuellt blir föremål för krav i anledning av klagomålet.

Beslutet måste alltså innehålla en korrekt adressat.

Av beslutet måste också framgå vad som beslutats. Beslutet kan vara att ”ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd”. Beslutet kan också innehålla krav om vissa specificerade åtgärder som ska genomföras eller förbud. Om åtgärder krävs ska det också framgå när dessa ska vara utförda.

När man formulerar ett krav i ett beslut är det klokt att fundera både en och två gånger över hur beslutet kan missuppfattas. Det är viktigt att beslutet är tydligt. Att använda oprecisa uttryck som ”vad som är lämpligt”, ”inom rimlig tid”, eller hänvisningar till en viss förordning med många olika bestämmelser utan att precisera vilken bestämmelse som avses är inte tydligt. Att ett beslut måste vara tydligt är bland annat viktigt för den som ska följa det, den som inte är nöjd med det och den tillsynsperson som i framtiden ska följa upp att beslutet följs.

Ett beslut innehåller normalt en redogörelse för själva ärendet, det vill säga när och hur det startade, remissomgång och så vidare.

I förvaltningslagen finns vissa formkrav på innehåll i beslut. Bestämmelserna finns i 31-33 §§:

”För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.”

Eftersom den offentliga makten enbart får utövas under lagarna är det ganska självklart att myndigheten i sitt beslut måste redovisa att och hur så faktiskt skett. ”Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.” Det finns vissa undantag, men de är normalt inte relevanta i ett tillsynsärende. Av motiveringen framgår alltså att och hur beslutet har stöd i lag. Det räcker då inte med att bara ange vissa paragrafer i lagtext, det ska gå att förstå varför bestämmelserna kan användas för att ställa de krav som ställts i beslutet.

Den som berörs av beslutet, alltså den som är part, ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet. Detta görs normalt genom att beslutet skickas i pappersform tillsammans med delgivningskvitto eller på annat lämpligt sätt enligt delgivningslagens bestämmelser.

Tillsynsbeslut enligt miljöbalken får överklagas och av beslutet ska framgå hur detta går till. Bestämmelser om till vilken instans beslut enligt miljöbalken ska överklagas finns i 18 kap. 1 § och 19 kap. 1 § miljöbalken, här gäller dessa bestämmelser istället för vad som anges i 40 § förvaltningslagen. Överklagandet ska enligt 44 § förvaltningslagen ha kommit in till tillsynsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet.

Om beslutet överklagas ska tillsynsmyndigheten avgöra om överklagandet har kommit in i rätt tid, om så är fallet överlämnas överklagandet skyndsamt till den som ska överpröva beslutet. Har överklagandet kommit in för sent ska beslut fattas om att överklagandet avvisas, se 45 § förvaltningslagen.

Om beslutet inte överklagas vinner det laga kraft när överklagandetiden har gått ut och får då verkställas. Undantagsvis får det beslutas att ett beslut ska gälla även om det överklagas. I sådana fall får beslutet verkställas även om det inte vunnit laga kraft.

Att en tillsynsmyndighet handlägger ärenden formellt rätt och fattar korrekta beslut är viktigt för att myndighetens resurser ska användas effektivt, för rättssäkerheten och för att syftet med tillsynen ska uppnås.

Det är praktiskt möjligt att formulera beslut på ett fullständigt felaktigt sätt och det händer inte helt sällan att sådana beslut faktiskt följs. Det innebär ju att det går att göra fel. Om ett sådant beslut skulle överklagas så kommer det högst sannolikt att upphävas av den överprövande instansen och skickas tillbaka till myndigheten för förnyad handläggning. Detta innebär naturligtvis att myndighetens resurser inte använts effektivt, att rättssäkerheten åsidosatts och att viktiga åtgärder för att uppnå miljöbalkens mål fördröjs.



**Miljösamverkan
Sverige**