

Kritik mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län för handläggningen av ett överklagande

Anmälan

Christer H. klagade, som uppgivet ombud för föreningen Aktion Rädda Vättern (ARV), på Länsstyrelsen i Västra Götalands län för bl.a. handläggningen av ett överklagande. Christer H. uppgav följande:

Den 21 december 2015 hade ARV gett in ett överklagande av ett samrådsyttrande till länsstyrelsen. Överklagandet var ställt till mark- och miljödomstolen i Vänersborg. Länsstyrelsen vägrade att skicka överklagandet till mark- och miljödomstolen och skrev i ett e-postmeddelande till ARV att samrådsyttrandet inte kunde överklagas. Länsstyrelsen skickade ärendet till förvaltningsrätten för att denna domstol skulle avvisa överklagandet.

Utredning

JO uppmanade länsstyrelsen att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ARV:s överklagande. Länsstyrelsen skulle även redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Länsstyrelsen (länsöverdirektören Lisbeth Schultze) gav in ett remissvar med i huvudsak följande lydelse (bilagor utelämnade):

Redogörelse för ärendet

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade den 18 november 2010 (dnr 551-33361-2009), att bevilja Försvarets Materielverk (FMV) tillstånd till verksamhet vid FMV:s provplats i Karlsborg. Beslutet fattades med stöd av 9 kap. i miljöbalken. Enligt villkor 11 i tillståndet får skjutning mot hela Vättern, då det gäller ammunition avsedd att brisera vid nedslag i vatten vid sprängningar i vatten, ske endast efter överenskommelse mellan Fiskeriverket eller motsvarande myndighet. Miljöprövningsdelegationens beslut har vunnit laga kraft.

Enligt regeringsbeslut den 15 september 2011 har verksamhet från Fiskeriverkets utredningskontor förts över till länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län. Överföringen innebär att den nationella resurs som dåvarande Fiskeriverkets utredningskontor haft som sakkunnig i frågor om det allmänna fiskeintresset överförs till de tre länsstyrelserna. Det nationella arbetet

som sakkunniga bedrivs av de tre länsstyrelsernas fiskeutredningsgrupper (FUG).

FMV lämnade den 2 november 2015 till Länsstyrelsen en begäran om samråd gällande provskjutningar perioderna den 7–11 december 2015 och den 11–15 januari 2016, med granater som avses brisa innan nedslag mot vatten i Vättern enligt villkor 11 i tillstånd till verksamhet vid FMV:s provplats i Karlsborg.

FUG vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län lämnade den 2 december 2015 (dnr 532-37382-2015) ett samrådsyttrande till FMV med ställningstagandet att provskjutning tillstyrktes under provskjutningsperioderna den 7–11 december år 2015 och den 11–15 januari 2016.

Föreningen Aktion Rädda Vättern (ARV), företräd av B.E., har i en skrivelse som inkom till Länsstyrelsen den 21 december 2015 överklagat Länsstyrelsens samrådsyttrande daterat 2 december 2015.

Länsstyrelsen gjorde en rättidsprövning av ARV:s överklagande. Länsstyrelsen bedömde att det hade kommit in i rätt tid. Länsstyrelsen överlämnade den 30 december 2015 överklagandet och handlingarna i ärendet till Förvaltningsrätten i Göteborg för prövning av överklagandet.

I överlämnandeskrivelsen till Förvaltningsrätten angav Länsstyrelsen följande:

”B.E. har i skrivelse överklagat Länsstyrelsens yttrande i ärende 532-37382-2015 beträffande FMV:s begäran om samråd gällande provskjutningar i Vättern. Länsstyrelsen anser att yttrandet saknar sådan rättskraft som är erforderlig för att det ska kunna vara ett överklagansbart beslut. Emellertid saknas skäl för Länsstyrelsen att avvisa överklagandet såsom för sent inkommit varför ärendet överlämnas till Förvaltningsrätten för ev. avvisning. Bifogat är överklagande samt länsstyrelsens yttrande i ärendet. Ärendet i sin helhet lämnas över vid en eventuell begäran från Förvaltningsrätten. Kopia skickas till FMV samt B.E.”

Kopia av överlämnandeskrivelsen skickades till FMV och ARV:s ombud B.E. för kännedom.

Förvaltningsrätten beslutade den 7 januari 2016 att avvisa överklagandet från ARV. Förvaltningsrätten angav i motiveringen till sitt beslut att Länsstyrelsens ställningstagande inte utgör ett beslut som går att överklaga enligt 22 § förvaltningslagen.

FMV begärde i december 2015 samråd med Länsstyrelsen gällande provskjutningar där granater avses brisa vid nedslag mot vatten i Vättern den 18–22 januari 2016 (dnr 532-43714-2016) och den 8–12 februari 2016 (dnr 532-43715-2016) samt begärde i januari 2016 samråd med Länsstyrelsen gällande provskjutningar i/kring Vättern den 7–11 mars 2016 (dnr 532-2190-2016).

FUG vid Länsstyrelsen skrev den 20 januari, den 3 februari respektive den 1 mars 2016 sakkunnigutlåtanden och beslutade den 21 januari, den 8 februari respektive den 2 mars 2016 att, med hänvisning till sakkunnigutlåtandena, fastställa överenskommelse om försiktighetsmått vid provskjutningarna i och kring Vättern på provplats Karlsborg.

De tre besluten överklagades av föreningen Aktion Rädda Vättern och överlämnades efter rättidsprövning av Länsstyrelsen till Mark- och miljödomstolen vid tingsrätten i Vänersborg (mark- och miljödomstolen). Ärendena fick målnummer M 636-16, M 940-16 och M 1031-16.

Mark- och miljödomstolen beslutade den 11 april 2016 enligt 21 kap. 7 § andra stycket tredje meningen miljöbalken att överlämna mål M 636-16, M 940-16 och M 1031-16 till regeringen för prövning. Mark- och miljödomstolen angav i yttrande till regeringen att den ansåg att överklagandena i första hand ska avvisas och i andra hand avslås. Domstolen angav att den bedömde att föreningen Aktion Rädda Vättern bör anses ha talerätt samt att jäv inte föreligger. Den bedömde vidare att Länsstyrelsens ställningstagande inte utgör ett överklagbart beslut.

FMV begärde den 28 juni 2016 samråd med Länsstyrelsen gällande provskjutningar vecka 44, där granater avses brisera vid nedslag mot vatten i Vättern (dnr 532-24102-2016).

FUG vid Länsstyrelsen skrev den 30 september 2016 sakkunnigutlåtande med ställningstagandet att den bedömde att en överenskommelse mellan Länsstyrelsen och FMV kan fastställas för skjutningar vecka 44, d.v.s. den 31 oktober till den 4 november 2016, om de sker i enlighet med FMV:s förslag som inkom den 28 juni 2016 med där angivna försiktighetsmått.

Länsstyrelsens beslut från den 30 september 2016 överklagades av föreningen Aktion Rädda Vättern och E.L. och överlämnades efter rättidsprövning av Länsstyrelsen till mark- och miljödomstolen. Ärendet fick målnummer M 3832-16.

Mark- och miljödomstolen beslutade den 25 oktober 2016 enligt 21 kap. 7 § andra stycket tredje meningen miljöbalken att överlämna mål M 3832-16 till regeringen för prövning. Mark- och miljödomstolen angav i yttrande till regeringen att den ansåg att de planerade provskjutningarna under vecka 44 år 2016 ska förbjudas. Domstolen angav vidare i yttrandet att den bedömde att föreningen Aktion Rädda Vättern bör anses ha talerätt samt att jäv inte föreligger. I motsats till vad som angavs i det tidigare yttrandet från mark- och miljödomstolen ansåg emellertid mark- och miljödomstolen nu att länsstyrelsens ställningstagande utgjorde ett överklagbart beslut.

Regeringen beslutade den 31 oktober 2016 att förordna, intill dess regeringen beslutar annat, att de planerade provskjutningarna vecka 44 år 2016 i enlighet med länsstyrelsens ställningstagande daterat den 30 september 2016 inte får genomföras.

Länsstyrelsens bedömning

När någon skickar ett överklagande till Länsstyrelsen, i avsikt att överprövning ska ske i högre instans, ska Länsstyrelsen bedöma endast om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har överklagandet kommit in i rätt tid ska Länsstyrelsen skicka ärendet/akten till den överprövande instansen. Kort sagt ska övriga frågor som kan uppstå runt ett överklagande, handläggas och besvaras av den överprövande instansen. Det är således inte Länsstyrelsens uppgift att bedöma, eller meddela den som överklagar, huruvida ett yttrande går att överklaga eller inte.

I det aktuella ärendet har Länsstyrelsen rätteligen bedömt att överklagandet kom in i rätt tid. Dock kom det att skickas till förvaltningsrätten istället för till mark- och miljödomstolen, såsom ARV anför. I samband med överlämnandet den 30 december 2015 har Länsstyrelsen upplyst förvaltningsrätten om Länsstyrelsens bedömning av överklagbarheten av FUG:s samrådsyttrande. Kopia av överlämnandeskrivelsen skickades till FMV och ARV för kännedom.

I efterhand har Länsstyrelsen kommit fram till att överklagandet skulle ha skickats till mark- och miljödomstolen. Länsstyrelsens uppfattning är att det var felaktigt att skicka överklagandet till förvaltningsrätten. De överklaganden som har kommit in senare, har följaktligen skickats till mark- och miljödomstolen. Länsstyrelsens uppfattning är vidare att det även var fel att Länsstyrelsen skrev till förvaltningsrätten att samrådsyttrandet inte gick att överklaga. Länsstyrelsen har efter det aktuella ärendet inte heller uttalat sig angående överklagbarheten.

Information om regelverket och om Länsstyrelsens begränsade mandat vid överklagande har nu lämnats till de medarbetare som var involverade i hanteringen av detta ärende. Genomgång av rollfördelningen mellan beslutande och överprövande instanser är något som annars ingår i den introduktionsutbildning i förvaltningskunskap som den som är nyanställd på Länsstyrelsen får genomgå.

Länsstyrelsen har här valt att redogöra för dels det specifika ärendet, dels vad som skett i de efterföljande ärendena och instanserna. Länsstyrelsen konstaterar i detta sammanhang att fler instanser har gjort skilda bedömningar angående samrådsyttrandets art. Frågan ligger för närvarande för avgörande hos Regeringen. De olika bedömningarna av frågan om hur ett samrådsyttrande ska ses, ursäktar inte Länsstyrelsen för de begångna felen. Länsstyrelsen bedömer att bilden av frågeställningen blir tydligare genom den mer omfattande redogörelsen och ger möjlighet för Justitieombudsmannen att bedöma frågan även i ett större perspektiv.

Christer H. kommenterade remissvaret och framförde ytterligare klagomål.

Rättslig reglering

Länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken, MB, eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken prövas efter överklagande av mark- och miljödomstol, om inte annat är föreskrivet (19 kap. 1 § och 21 kap. 1 § andra stycket MB).

Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska myndigheten enligt huvudregeln avvisa den (24 § FL). Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Bedömning

ARV överklagade länsstyrelsens samrådsyttrande den 21 december 2015. Länsstyrelsen överlämnade överklagandet till Förvaltningsrätten i Göteborg som avvisade det. I överklagandeskriften hade ARV angett mark- och miljödomstolen som överinstans. Länsstyrelsen har till sitt remissyttrande fogat ett e-postmeddelande som ARV skickade över tillsammans med överklagandeskriften. I den skrivelsen hade ARV angett att avsikten var att få prövat om beslutet överensstämde med en rättssäker tillämpning av MB.

Det överklagade beslutet rörde tillämpningen av ett villkor i ett beslut om tillstånd enligt MB. Korrekt överinstans synes, i enlighet med nyss angivna lagrum i MB, vara mark- och miljödomstolen. Detta var även den instans som ARV angett i sin överklagandeskrift. Något som indikerade att ARV hade för avsikt att få saken prövad i förvaltningsdomstol fanns varken i överklagandet eller i det nämnda e-postmeddelandet. Länsstyrelsen har uppgett att det var felaktigt att skicka överklagandet till förvaltningsrätten och att överklagandet borde ha skickats till mark- och miljödomstolen. Jag instämmer i detta. Det kan tilläggas att länsstyrelsen, för det fall att den var av uppfattningen att överklagandet skulle prövas av en annan instans än den som ARV hade angett, i varje fall borde ha kontaktat ARV innan överlämnandet skedde. Länsstyrelsen förtjänar således kritik för sin hantering av ARV:s överklagande.

Vad Christer H. i övrigt framfört ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.



Lars Lindström



Sigrid Malmström

Byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen av ärendet.

Sändlista

Christer H.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (dnr 532-35310-2016)