Miljö- och hälsoskydd

Ordföranden i en kommunal miljönämnd gjorde en ljudinspelning vid ett möte i ett tillsynsärende utan att i förväg informera övriga deltagare om det

(Dnr 7717-2020)

Beslutet i korthet: I ett tillsynsärende enligt miljöbalken hölls på begäran av den som anmälts och en anhörig till honom ett möte med nämndens ordförande och handläggaren i ärendet. Vid mötet blev den anhörige uppretad och höjde tonläget. Uppgifterna går isär om det förekom hot samt kränkande och nedsättande uttalanden mot handläggaren. Någon gång under mötet startade ordföranden en ljudinspelning på sin telefon utan att berätta det.

JO konstaterar att en myndighet, utom när det av särskilda skäl är nödvändigt, inte får spela in ett möte utan att i förväg informera övriga deltagare om det. I detta fall har det enligt JO inte framkommit att situationen var sådan att det var nödvändigt att avstå från att upplysa om att en inspelning skulle startas. Ordföranden får därför kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade L.L. och C.L. på ordföranden och en tjänsteman vid Myndighetsnämnd Bygg och Miljö i Vårgårda kommun med anledning av handläggningen av ett tillsynsärende enligt miljöbalken, bl.a. att de i hemlighet hade spelat in ett gemensamt möte. Anmälarna uppgav sammanfattningsvis följande.

C.L. förelades i augusti 2019 att redogöra för åtgärder som påstods ha vidtagits på hans fastighet och hur de förhöll sig till vissa bestämmelser om strandskydd. Han och hans far L.L. hade flera invändningar och frågor. L.L. hade haft flera telefonkontakter med handläggaren i ärendet. Därefter hade de ett möte med nämndens ordförande och handläggaren. Under mötet blev tonläget alltmer tillspetsat eftersom handläggaren inte ville ta till sig den information som de lämnade. När de försökte lämna över handlingar till henne markerade hon tydligt att hon inte ville ta emot dem. L.L. gjorde en uppgiven gest och råkade oavsiktligt träffa henne på armen. Då reste sig handläggaren och sa att hon skulle polisanmäla incidenten som ett hot. Därefter vände hon sig till ordföranden och frågade om han ”fick med allt”. Det visade sig att ordföranden hade spelat in mötet på sin telefon och att denne och handläggaren från början kommit överens om att göra så. Handläggaren lämnade sedan mötet. Ett halvår senare fattade nämnden beslut i ärendet. I samband med att L.L. ringde ordföranden för att lämna synpunkter begärde han att få en kopia av inspelningen. Ordföranden uppgav att den hade raderats.

Utredning

Nämnden uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över det som hade förts fram om att mötet spelats in i hemlighet.

Nämnden beslutade att godkänna förvaltningens förslag till remissvar. I svaret redovisades hur ärendet handlagts och bedömningen att handläggningen följt nämndens rutiner. När det gällde mötet innehöll yttrandet följande:

> *Kontakter med markägare under augusti 2019*
>
> L.L., far till markägare C.L., kontaktade nämndens ordförande och stadsarkitekt vid flera tillfällen. Vid samtalen var han mycket upprörd och vägrade att lämna in sina synpunkter skriftligt utan begärde ett personligt möte med nämndens ordförande och stadsarkitekten.
>
> Ett gemensamt möte ägde rum i kommunhuset därefter. Vid mötet närvarade C.L. och L.L. samt nämndens ordförande och stadsarkitekt. Redan i början av samtalet uppträdde L.L. hotfullt och högljutt så att det inte gick att föra en dialog kring sakfrågan i ärendet. När stadsarkitekten försökte förklara processen som gällde vid prövning av strandskyddsärenden avbröt han henne och provocerade. Han höjde rösten kraftigt, viftade med papper och händerna mot stadsarkitektens ansikte och uppträdde hotfullt. Genom sina uttalanden om vilka undantagsregler gäller för areella näringar försökte L.L. ifrågasätta stadsarkitektens kompetens och uttalade sig nedsättande.
>
> Nämndens ordförande följde samtalet. När situationen eskalerade och L.L:s agerande blev riktigt hotfullt satte han ljudinspelning på sin telefon. Ljudinspelningen pågick ca 3-4 minuter.
>
> Stadsarkitekten lämnade rummet och mötet avbröts därefter.
>
> Incidenten anmäldes till polisen efter några veckor. Vid polisanmälan lämnades telefoninspelningen som bevis. Därefter raderades inspelningen.

Vidare redovisades följande bedömning:

> Frågor om inspelning av samtal vid ärendets handläggning har hittills aldrig förekommit inom verksamhet som Myndighetsnämndens Bygg och Miljö i Vårgårda ansvarar för. Inspelningen av samtalet har helt enkel aldrig använts som metod i samband med handläggning av ärende, varken av nämndens ledamöter eller personal.
>
> Vad gäller den aktuella fallet bedömer förvaltningen att inspelningen av delar av samtalet har motiverats av omständigheterna i det enskilda fallet. När anmälarens uttalanden gick över gränsen för vad som kunde tolereras satte nämndens ordförande ljudinspelningen i telefonen på. Ljudinspelningen gjordes alltså utan att de, som nämndens personal samtalade med, underrättades om inspelningen. Förvaltningen hävdar att inspelningen inte sattes på från början utan först när samtalet utvecklats på ett sätt som uppfattades som obehagligt och hotfullt.
>
> Samtalet med anmälaren har upplevts som mycket obehagligt. Han höjde kraftigt sin röst, viftade med papper och händerna mot stadsarkitektens ansikte vilket gav ett hotfullt intryck. Genom sina uttalanden om handläggarens kompetens kränkte han stadsarkitekten även verbalt. L.L. använde förnedrande uttryck som uppfattats som förtäckta hot om ärendet inte avgjordes på det sätt som han önskade. Detta bedömdes vara ett försök att påverka nämndens huvudsakliga uppgift om att hantera ärende sakligt och korrekt.
>
> Inspelningen planerades inte i förväg utan startades när det förelåg hög risk för personers säkerhet och inspelningen pågick under en kort stund. Inspelningsmaterialet skulle användas enbart som bevis vid polisanmälan. I det läget kunde inspelningen inte anses ohederlig eller moraliskt för-

kastlig. Vidare bedömer förvaltningen att det inte finns skäl att anta att materialet kan komma att användas på ett provokativt sätt. Materialet lämnades in med polisanmälan. Efter polisanmälan har materialet gallrats i enlighet med dokumenthanteringsplan då den inte längre var aktuell hos nämnden. Därmed är förvaltningens uppfattning att anmälarens personliga integritet inte kränktes.

Justitieombudsmannen har bland annat (JO 1997/98 s. 115, Dnr 2588-1996) prövat inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet. Efter att ha konstaterat att varken brottsbalken, rättegångsbalken eller svensk lag i övrigt reglerar förfarande av aktuellt slag hänvisar Justitieombudsmannen till ett tidigare uttalande:

> JO har tidigare uttalat att, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, en offentlig funktionär, som en person ovetande spelar in ett samtal med denne på band, förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker dennes personliga integritet. I beslutet sägs vidare att ett sådant förfarande inte anstår en handläggare hos en myndighet och att JO därför ansåg sig böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in (JO 1975/76 s. 335).

Nämnden har ingen annan uppfattning än att som huvudregel ska en enskild informeras om myndigheten spelar in ett samtal med den enskilde. Av den enskildes uppgifter i anmälan framgår att denne under samtalets gång blev medveten om att samtalet spelades in. Nämnden hade ingen avsikt från början att spela in samtalet. Orsaken till att inspelningen startades var att situationen var hotfull. Det får betraktas som en brist att den enskilde inte informerades direkt när inspelningen startade. Även om det ingår i myndighets uppgifter att möta enskilda som är irriterade och missnöjda innebär detta inte att det är fritt fram för enskilda att bete sig hotfullt och kränkande gentemot en myndighet och dess företrädare. Att en inspelning gjordes utan att den enskilde direkt informerades är en brist, men mot bakgrund av omständigheterna vid mötet är det enligt nämndens mening om inte ursäktligt så i vart fall till viss del förståeligt att så skedde.

En reflektion i efterhand är att en direkt information när inspelning startas av ett samtal på grund av hotfulla beteenden eller uttalanden möjligen kan verka återhållande i den enskilda situationen. Sådan information borde i vart fall lämnats när inspelningen startades vid det nu aktuella mötet.

Att mötet verkligen uppfattades som hotfullt styrks av hur utsatta tjänstepersoner reagerat.

Efter det som inträffade har stadsarkitekten mått dåligt med stressreaktioner som sömnlösa nätter, koncentrationssvårigheter med mera.

Anmälarna kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 december 2022 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Bedömning

Jag har avgränsat min granskning till den ljudinspelning som nämndens ordförande gjorde vid mötet med anmälarna. Jag kommer därför inte att uttala mig om nämndens handläggning av tillsynsärendet.

Det är visserligen inte straffbelagt i svensk lag att utan övriga deltagares vetskap spela in ett samtal som man själv deltar i (jfr 4 kap. 9 a § brottsbalken). Det innebär dock inte att det utan vidare är godtagbart att en företrädare för en myndighet gör en inspelning utan att de andra i förväg känner till det. JO har i flera beslut som gällt inspelning av telefonsamtal uttalat att en myndighet, utom när det av särskilda skäl är nödvändigt, inte får spela in ett samtal utan att

informera den eller de övriga som deltar i samtalet om att en inspelning sker (se t.ex. JO 1975/76 s. 333, 1997/98 s. 115 och 1999/2000 s. 168). Även när en person i tidigare samtal till en myndighet använt uttryck som varit obehagliga eller kunnat liknas vid förtäckta hot har JO ansett att myndigheten om personen vid ett senare samtal uttrycker sig på motsvarande sätt bör informera honom eller henne om att samtalet spelas in (se JO 1997/98 s. 115). Ett motsvarande synsätt gör sig enligt min mening gällande även när en myndighet bedömer att det finns förutsättningar att spela in ett möte.

Av utredningen framgår att nämndens ordförande vid mötet startade en ljudinspelning på sin telefon. Uppgifterna går isär om inspelningen var planerad och när under mötet som den sattes på. Det står dock klart att anmälarna inte kände till att en inspelning startades. Jag konstaterar vidare att stämningen under mötet var ansträngd. L.L. har själv uppgett att han under mötet blev uppretad, höjde tonläget och oavsiktligt kan ha råkat röra vid stadsarkitektens arm. Anmälarna och nämnden har dock olika uppfattningar om L.L. genom sitt agerande och sina uttalanden har uppträtt hotfullt, kränkande och nedsättande.

Jag ifrågasätter inte att företrädarna för nämnden upplevde situationen som pressande. Jag ifrågasätter inte heller att en myndighet som uppfattar att det förekommer hot eller andra brottsliga angrepp mot dess företrädare kan ha ett intresse av att dokumentera detta. Det kan vidare inte uteslutas att det i särskilda undantagsfall kan vara försvarligt att avstå från att lämna information som annars bör lämnas. I detta fall har det dock inte framkommit att situationen var sådan att det var nödvändigt att avstå från att upplysa anmälarna om att en inspelning skulle startas. Som nämnden varit inne på i sitt remissvar kunde sådan information möjligen dessutom ha haft en återhållande effekt. Jag vill också framhålla att det kan vara korrekt att avsluta ett samtal när en person anses vara oförskämd eller arg eller för en diskussion som inte leder vidare (jfr JO:s beslut den 14 maj 2008, dnr 3912-2007). Enligt min mening framstår det som att ordföranden, när han upplevde det som att L.L. var på väg att gå över gränsen för vad som kunde tolereras, i första hand borde ha övervägt att ta upp detta med L.L. och vid behov avsluta mötet. Sammantaget ska ordföranden kritiseras för att inspelningen startades utan att anmälarna informerades om det.

Det som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inga ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sophie Welander. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.