

PROTOKOLL

Dnr
4402-2025

Sid
1 (6)

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Inspektion av Länsstyrelsen i Östergötlands län den 6–7 maj 2025

Inledning

Inspektionens inriktning var att granska handläggningen av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, djurskydd samt överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Granskningen gjordes främst utifrån allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar och övergripande rättssäkerhetsaspekter.

Totalt granskades 115 ärenden, varav 21 ärenden gällande utlämnande av allmänna handlingar, 44 ärenden gällande djurskydd, 35 ärenden gällande överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen samt 15 ärenden gällande överklaganden av kommunala beslut enligt miljöbalken. Vid inspektionen inhämtades även uppgifter genom samtal med företrädare för länsstyrelsen.

JO Per Lennerbrant höll i samband med inspektionen ett informationsmöte för personal vid länsstyrelsen om JO:s roll och uppgift. Vid mötet underströk han bl.a. vikten av förståelse för tjänstemannarollen som grund för god förvaltning.

Information från länsstyrelsens företrädare

Länsstyrelsen har ett brett uppdrag som framgår av länsstyrelseinstruktionen och regeringens regleringsbrev. Länsstyrelsen arbetar för ett hållbart samhälle och utifrån visionen ett livskraftigt Östergötland. Arbetet med en hållbar utveckling sker utifrån ett socialt och miljömässigt perspektiv. Myndigheten följer situationen i länet och agerar samordnare för såväl enskilda individers som samhällets intressen.

Länsstyrelsen är civilområdesansvarig för det Sydöstra civilområdet. Arbetet med totalförsvarsplanering och med att återbygga och stärka det civila försvaret är prioriterat och upptar en stor del av myndighetens tid och resurser. Det är en utmaning som kräver flexibilitet och att prioriteringar görs på alla områden i verksamheten. Detta kräver i sin tur ett gott och hållbart ledarskap och ett utvecklingsarbete för att stärka cheferna i deras roller.

Länsstyrelsen ser en ökad risk för otillbörlig påverkan, framförallt inom vissa verksamhetsområden. Allt som är förtroendeskadligt för myndigheten tas på största allvar. Myndigheten arbetar förebyggande i det dagliga arbetet med dessa frågor t.ex. med värdegrundsarbete, etiska riktlinjer och utbildningsinsatser. Myndigheten har vidare tydliga rutiner för rapportering och uppföljning av incidenter i verksamheten.

I fråga om de områden som granskningen omfattade framhölls i huvudsak följande.

Antalet framställningar om att få ta del av allmänna handlingar har ökat och är en allt större del av myndighetens verksamhet. Handläggningen av en begäran administreras i huvudsak från myndighetens centraldiarium. Vid behov vidarebefordrar centraldiariet ärendena till berörda sakenheter och enheten för juridik för t.ex. identifiering av handlingar eller sekretessbedömning. I de fall ett ärende skickas vidare i organisationen följer centraldiariet upp ärendet inom tre dagar. Som stöd finns rutiner för bl.a. arbetsgången och arbetsfördelningen mellan centraldiariet och övriga enheter. Vidare bistår enheten för juridik med rättsligt stöd.

På enheten som hanterar djurskyddsärenden har det under senare år varit en ansträngd arbetssituation. Arbetsmiljön för handläggarna har förändrats med ökade risker för bl.a. hot och hat. Dessutom har antalet anmälningssärenden ökat. Under 2024 arbetade enheten i princip enbart med anmälnings- och omhändertagandessärenden, på bekostnad av planerade kontroller. Enheten har fått ytterligare resurser och antalet personal har ökat från 12 stycken 2024 till nuvarande 17 stycken. Åtgärder har också vidtagits för ett mer effektivt och säkert arbetssätt.

Länsstyrelsen handlägger överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Beträffande plan- och byggärenden finns särskilda riktvärden för handläggningstiden i regeringens regleringsbrev för länsstyrelserna. Historiskt har det varit svårt att nå uppsatta mål rörande handläggningstid för båda dessa ärendeslag. Sedan början av 2022 har ärendebalansen dock minskat från ca 400 till ca 100 ärenden och det ser hoppfullt ut framöver. Den minskade balansen är ett resultat av ett medvetet utvecklingsarbete med effektivare processer. Bl.a. har det införts en tydligare planeringsstruktur med samordning av liknande ärenden och frågor, vilket gett synergieffekter. Handläggning sker av såväl gamla som nya ärenden, där ärenden som omfattas av regeringens mål om handläggningstider har varit prioriterade. Bland de pågående äldsta ärendena återfinns i huvudsak ärenden som inte omfattats av dessa mål.

Iakttagelser och uttalanden av JO Per Lennerbrant

Inledning

Mitt samlade intryck från inspektionen är att länsstyrelsens handläggning i de granskade ärendeslagen fungerar väl. Det rådde på det stora hela ordning och reda i akterna och de beslut som granskades var väl motiverade.

Länsstyrelsens företrädare redogjorde vid det inledande mötet för hur myndigheten bl.a. arbetar för ett hållbart ledarskap samt för att motverka och följa upp otillbörlig påverkan och andra incidenter i verksamheten. Jag vill understryka hur viktigt, för att inte säga avgörande, det är för att upprätthålla allmänhetens förtroende och för en god förvaltning i medborgarnas tjänst att varje enskild medarbetare har tänkt igenom vad som ligger i tjänstemannarollen och förstår sitt uppdrag. De måste också ha förutsättningar att i vardagen leva upp till de höga krav som ställs. Länsstyrelsens utvecklingsarbete i dessa frågor är därför värdefullt och behöver bedrivas kontinuerligt. Ett gott ledarskap är en förutsättning för att myndigheten ska vara framgångsrik med detta.

I det följande redovisas iakttagelser och mina uttalanden när det gäller de ärenden som granskades.

Utlämnande av allmänna handlingar

Rutiner och stöd

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Principen om allmänna handlingars offentlighet är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Det är en del av myndighetens kärnverksamhet att säkerställa att allmänhetens tillgång till allmänna handlingar fungerar.

Länsstyrelsens breda och mångfacetterade verksamhet kan medföra att sekretessfrågorna blir komplicerade. Jag vill därför framhålla vikten av tydliga rutiner för handläggningen och att de handläggare som prövar frågor om sekretess har nödvändig kompetens och får det stöd som behövs.

Handläggningstider och information om rätten till myndighetsbeslut

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en handling har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 16 § TF)

Om en begäran att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Han eller hon ska också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan

och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL). Även när det kommer till myndighetens beslut i frågan, måste det i tryckfrihetsförordningen uppställda skyndsamhetskravet beaktas (se t.ex. JO:s beslut den 16 december 2024, dnr 3315-2024).

I de ärenden som granskades hade den enskilde begärt att myndigheten skulle fatta ett överklagbart beslut enligt 6 kap. 3 § OSL. I några fall framgick det inte vilken handläggning som hade föregått myndighetsbesluten. Men i ärenden som innehöll begäran och tjänstemannabesked kunde det konstateras att myndigheten hade lämnat besked till den enskilde inom några dagar. I ett ärende framgick det inte av handlingarna att information från myndigheten om rätten att få ett överklagbart beslut hade lämnats till den enskilde. Myndighetsbesluten hade som regel meddelats skyndsamt.

Förbehåll

Om en uppgift omfattas av sekretess får den som huvudregel inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). En sekretessbelagd uppgift kan dock under vissa förutsättningar ändå lämnas ut om myndigheten gör ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den när uppgiften lämnas till den enskilde (10 kap. 14 § OSL). När ett sådant förbehåll görs uppstår en tystnadsplikt för den enskilde som bl.a. inskränker den enskildes rätt att meddela och offentliggöra uppgifter (13 kap. 5 § andra stycket OSL). Den som bryter mot ett förbehåll som har meddelats på detta sätt kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

I ett antal ärenden där utlämnanden hade skett med s.k. förbehåll framgick det inte av handlingarna i ärendena att de enskilda i förväg hade tillfrågats om de gick med på att ta del av handlingarna med ett sekretessförbehåll. Någon bestämmelse i lag om att den enskilde ska tillfrågas om detta finns visserligen inte. Om en uppgift lämnas ut med ett förbehåll får en enskild dock en sekretessbelagd uppgift i sin besittning. Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll inskränker också meddelarfriheten och är förenad med ett straffansvar. Mot bakgrund av detta bör den enskilde normalt tillfrågas om ett förbehåll godtas innan ett utlämnande sker. (Se även JO 2020/21 s. 307, dnr 7484-2018.) Det bör framgå i ärendet att så har skett.

Djurskydd

Granskningen omfattade flera olika ärendeslag rörande djurskydd, bl.a. ansökningar från enskilda om tillstånd till djurhållning, ärenden om offentlig kontroll och ärenden gällande avgifter.

Handläggningstider

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § förvaltningslagen, FL). Myndigheten har en skyldighet att aktivt arbeta för att driva ärenden framåt mot ett avslut.

De äldsta ärendena var inkomna under augusti 2023 – augusti 2024. I de flesta av dessa hade en anmälan kommit in från en enskild och sedan hade inget ytterligare hänt. I något fall saknades en tillräckligt handfast hållning från myndighetens sida, vilket hade förlängt handläggningen. Det fanns vidare ärenden där ett beslut hade meddelats utan att ärendena var avslutade i ärendehanteringssystemet och det var oklart varför de fortfarande var öppna.

Kommunicering

Av 25 § FL framgår att 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 i vissa särskilt angivna fall. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att med material av betydelse avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Sådant material som helt saknar relevans för ett beslut i ett ärende omfattas inte av kravet på kommunikation. (Se prop. 2016/17:180 s. 310 f.)

I några ärenden om avgift för extra kontroll uppmärksammades att länsstyrelsen hade kommunicerat ett förslag till beslut, men inte bifogat en beräkning eller ett underlag för avgiften. Sådant underlag hade däremot bifogats beslutet när det meddelades. Material av betydelse för beslutet synes således inte ha kommunicerats med de enskilda i dessa ärenden.

Övrigt

I ett ärende framstod det som att en kontrollrapport med en intern kommentar från myndigheten hade expedierats till den enskilde. I ett annat ärende hade ett yttrande diarieförts i efterhand. Dessa brister synes bero på enskilda misstag, men ger ändå anledning att erinra om vikten av noggrannhet i handläggningen.

Överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen

De tio äldsta pågående ärendena var alla inkomna under januari – juni 2023. I ärendena hade som regel en mottagningsbekräftelse och en underrättelse om väsentligt försenat ärende enligt 11 § FL skickats till klaganden. I övrigt fanns inga handlägningsåtgärder registrerade.

Företrädare för länsstyrelsen har uppgett att antalet pågående ärenden i detta ärendeslag har minskat väsentligt de senaste åren till följd av en rad insatser och effektiviseringsåtgärder. Jag ser naturligtvis positivt på det arbete som vidtagits för att komma tillrätta med balanserna. Granskningen visar dock att i de äldsta pågående ärendena är handläggningstiden mycket lång och inte i enlighet med skyndsamhetskravet i 9 § FL. Det är inte acceptabelt.

Överklaganden av kommunala beslut enligt miljöbalken

Även i detta ärendeslag var de tio äldsta ärendena gamla och med undantag för en underrättelse om väsentligt försenat ärende enligt 11 § FL hade inga åtgärder vidtagits. Detta är inte godtagbart.

Protokollförare vid inspektionen var Cecilia Melander.

Uttalandena har gjorts den 19 juni 2025 av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.