

Anmälan mot Fastighetsnämnden i Västerås kommun angående beredningen av ett fastighetsköp; frågor avseende hanteringen av handlingar i ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 maj 2003 klagade AA på Fastighetsnämndens i Västerås kommun handläggning av ett ärende rörande kommunens förvärv av Geddeholms gods. Hon uppgav bl.a. att handläggningen av ärendet hade präglats av stor tidspress och hemlighetsmakeri, att oppositionspolitiker hade förvägrats insyn samt att beredningen av ärendet hade varit undermålig. Dessutom riktade hon kritik mot kommunstyrelsens hantering av frågan och hon begärde också att JO skulle pröva om köpet hade inneburit otillbörligt gynnande av säljar- en.

En tidningsartikel som bifogades anmälan innehöll bl.a. följande uppgifter. Den 13 september 2002 offentliggjordes affären på en presskonferens. Affären godkändes sedan av fastighetsnämnden och kommunstyrelsen den 19 september 2002. Dåvarande andre vice ordföranden i fastighetsnämnden, BB, förstod i efterhand att ledamöterna i nämnden inte hade fått se alla handlingar i ärendet. När frågan togs upp i kommunfullmäktige den 26 september 2002 beslutades att återremittera ärendet. I de handlingar som lämnats ut som underlag fanns hänvisningar till två dokument, revisionsfirman KPMG:s värdering av Geddeholms gods och ett reviderat köpeavtal. Den 1 oktober 2002 begärde BB att få del av dessa handlingar samt Geddeholms skogsbruksplan. Han förvägrades dock att få del av handlingarna. Vid ett sammanträde den 15 oktober 2002 upprepade han sin begäran men fick då beskedet från nämndens ordförande att han inte kunde få ut något som inte var diariefört. Sedan han den 5 november 2002 skrivit till kammarrätten, som vidarebefordrade hans skrivelse till nämnden för handläggning, lämnade chefen för fastighetskontoret, CC, den 22 november 2002 ut handlingarna till honom. Kommunfullmäktige fattade den 29 november 2002 beslut om affären. – Enligt KPMG:s egen notering lämnades värderingen den 5 juni 2002 till ägaren av Geddeholms gods och till CC. Handlingen diariefördes dock först den 5 november 2002. CC förklarade detta med att han tagit del av värderingen på KPMG:s kontor men att den inte kommit in till fastighetskontoret förrän den 5 november 2002.

Utredning

Anmälan remitterades till nämnden för utredning och yttrande avseende registreringen och hanteringen i övrigt hos nämnden av handlingar rörande förvärv av Geddeholms gods. Nämnden (majoriteten) beslutade den 16 september 2003 att anta fastighetskontorets yttrande som sitt eget och översända det till JO. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

JO:s anmodan avser ärendet "Förvärv av Geddeholms gods" med diarienummer 2002:642 FN. Anmälan till JO tar i första hand sikte på hanteringen av handlingar under perioden september - december 2002, och då särskilt handlingarna KPMG:s värdering, överlåtelseavtalet och skogsbruksplanen. Nämndens utredning och yttrande avser mot bakgrund härav i första hand denna del av ärendet.

Vid en genomgång av ärendekortet kan man bl.a. konstatera följande. Ärendet registrerades den 16 september 2002. Samma dag registrerades en skrivelse från förvaltningen ställd till nämnden. Till skrivelsen fanns bilagt optionsavtal och karta.

Nästa registrering skedde den 5 november och avser värderingsutlåtande från revisionsbyrån KPMG angående aktierna i Geddeholms AB.

Därefter registrerades den 8 november en skrivelse från förvaltningen till fastighetsnämnden. Till skrivelsen fanns bilagt optionsavtal med överlåtelseavtal som bilaga, promemoria upprättad av förvaltningen, noteringar om periodbokslut från KPMG, granskning och värdering från revisionsbyrån Ernst & Young samt ett yttrande från länsstyrelsen.

Den 8 november registrerades en från kammarrätten inkommen handling med beteckning överklagan. Den 22 november registrerades som utgående en skrivelse med begärda handlingar. Den 3 december inkom en begäran om att få ta del av fler handlingar. Ett beslut om utlämnande av allmän handling registrerades den 17 december.

Vid granskning av de handlingar som registrerades den 16 september kan man bl.a. notera följande. I förvaltningens skrivelse hänvisas till en genomförd substansvärdering av bolagets tillgångar. Det anges vidare att det till optionsavtalet finns fogat ett förslag till överlåtelseavtal. I optionsavtalet anges bl.a. att Förvaltnings AB (säljaren) framtagit ett köpeavtal, som presenterats och granskats av Västerås stad.

När det gäller den värdering som utfördes av KPMG uppger ansvarig tjänsteman att handlingen från KPMG inkom till kommunen först den 5 november. Före den tidpunkten hade han fått innehållet i värderingen redovisat för sig vid samtal med representanter för KPMG. Det var dessa uppgifter som det refererades till i skrivelsen den 16 september. Någon handling som redovisade den genomförda värderingen kom inte kommunen eller någon berörd tjänsteman till handa förrän i november.

Det till optionsavtalet bilagda överlåtelseavtalet kom enligt ansvarig tjänsteman kommunen till handa samtidigt som man fick del av optionsavtalet. Överlåtelseavtalet var en bilaga till optionsavtalet och fanns med all sannolikhet med bland de handlingar som registrerades den 16 september.

I anmälan till JO har även omnämnts skogsbruksplanen för de berörda fastigheterna. Skogsbruksplanen har utgjort en del av underlaget för KPMG:s värdering. I likhet med värderingen har delar av innehållet i skogsbruksplanen redovisats för ansvarig tjänsteman vid samtal med representanter för KPMG. Till kommunen inkom först den 5 november en handling innehållande en sammanfattning av skogsbruksplanen, som bilaga till KPMG:s värdering.

Vid sammanträde med fastighetsnämndens delegation den 1 oktober 2002 begärde dåvarande andre vice ordföranden BB att få ta del av KPMG:s värdering, utkast till köpeavtal samt skogsbruksplanen. Som ovan redovisats hade värderingen och skogsbruksplanen vid den tidpunkten inte inkommit till nämnden, varför det inte var möjligt att låta honom ta del av dessa handlingar. Däremot fanns överlåtelseavtalet inkommet och registrerat. Att inte låta BB ta del av denna handling har varit felaktigt. Som ledamot av nämnden har man rätt att ta del av samtliga handlingar i

ärendet. Detta fick berörda tjänstemän klart för sig i efterhand, varvid felet rättades till och köpeavtalet överlämnades. Det är enligt nämndens uppfattning viktigt att liknande situationer inte inträffar i framtiden, och bl.a. därför har berörda tjänstemän informerats om gällande bestämmelser. Ytterligare utbildningsinsatser planeras.

Den 8 november inkom från BB via kammarrätten en handling benämnd överklagan. I handlingen begärdes att få del av vissa handlingar i ärendet. Eftersom BB när han i oktober begärde att få del av handlingar var ledamot av nämnden och efter den 1 november inte längre var ledamot, betraktade kommunen skrivelsen som en första begäran om utlämnande av handlingar. Efter utlämnande av handlingar den 22 november och en ny begäran från BB fattade fastighetsnämnden den 17 december beslut beträffande BB:s begäran.

Av beslutet den 17 december framgår bl.a. följande. Av de begärda handlingarna som hade inkommit till kommunen utlämnades samtliga utom en bilaga till KPMG:s värdering. Bilagan innehåller en specifikation av byggnaderna på de aktuella fastigheterna med angivande av uppskattade marknadsvärden. Eftersom kommunens avsikt med förvärvet av Geddeholms AB är att bolagets fastigheter skall försälgas, bedömde nämnden att kommunen kan lida skada vid framtida försäljningar om uppgifterna i bilagan blir kända. Bilagan lämnades därför inte ut, med hänvisning till 6 kap 2 § sekretesslagen. Beslutet har inte överklagats och har således vunnit laga kraft.

Vid sin genomgång av hanteringen av handlingar i det aktuella ärendet har det framkommit att vissa delar av rutinerna vid registrering av bilagor till handlingar bör förbättras. Vid diarieföring tillämpar nämnden följande rutiner. Inkomna skrivelser adresserade till fastighetskontoret, handläggare eller fastighetsnämnden inkomststämplas och erhåller ett diarienummer. I diariehanteringssystemet anges dokumentets innehåll och ärendemening. Eventuella bilagor anges inte, utan framgår normalt av skrivelsen. Detta kan i vissa fall medföra problem att i efterhand fastställa exakt vilka handlingar som registrerats under en viss post. I nu aktuellt ärende är det t.ex. vissa svårigheter att fastställa vilka handlingar som bifogades skrivelsen som registrerades den 8 november, vilka bilagor som medföljde värderingsutlåtandet som registrerades den 5 november och om överlåtelseavtalet medföljde som bilaga till det optionsavtal som bilades den skrivelse som registrerades den 16 september. Fastighetsnämnden har uppmärksammat detta problem och en översyn av registreringsrutinerna med syfte att förbättra bl.a. informationen i diariet och eftersökningsmöjligheterna kommer att ske.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Registrering av handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet återfinns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

En handling är enligt 2 kap. 3 § TF allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Av 6 § följer att en handling anses inkommen när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Var någonstans befattningshavaren tar emot handlingen saknar betydelse (jfr bl.a. JO 1989/90 s. 415). En handling anses normalt som upprättad när den har expedierats eller, om så inte skall ske, när handlingen färdigställts. Om en handling som inte har expedierats hänför sig till ett särskilt ärende anses den upprättad när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten.

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad ett register skall innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken skall fungera på det sätt som är avsett i TF har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Att så sker är dessutom en nödvändig förutsättning för arbetets behöriga gång hos myndigheterna.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras, dvs. diarieföras, utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har inkommit eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande vissa ärendeslag skall registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även för meddelanden som befordras elektroniskt.

I 15 kap. 2 § sekretesslagen uppställs vissa minimikrav beträffande uppgifterna i ett register. I det fall en handling registreras skall av registret framgå 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt 4. i korthet vad handlingen rör. Utgångspunkten är att dessa uppgifter skall vara allmänt tillgängliga. Uppgifterna under punkterna 3 och 4 får utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § om att allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som förekommer hos en myndighet. Om handlingen inte registreras eller om registrering fördröjs inskränker detta allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de diarieförs i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

Dokumentation

Den muntliga information som inhämtas och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras. Dokumentationen skall vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad. För vissa fall framgår denna dokumentationsskyldighet direkt i lag.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Även uppgifter som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter, utan enbart rör ärendets yttre gång, måste i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet rör.

Även om dokumentationen av det senast nämnda slaget inte har betydelse för själva utgången av ärendet är den ändå av stort värde. Den är en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten både från den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. Även parter och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet underlättas av detta slags dokumentation. Vidare kan ett handlägggarbyte i hög grad försvåras av brister i beskrivningen av vad som förekommit i ett ärende.

Bedömning

Inledande anmärkningar

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheter och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller annan författning eller annars framstår som uppenbart felaktigt. Vidare gäller att JO:s granskning inte är avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning. Kommunfullmäktige står inte under JO:s tillsyn. Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall JO beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Mot denna bakgrund har min granskning begränsats till registreringen och hanteringen i övrigt hos nämnden av handlingar rörande förvärvet av Geddeholms gods.

Registrering av handlingar

Självfallet måste det tydligt framgå vilka handlingar som kommit in och när detta har skett. Detta gäller samtliga handlingar som ges in och således även dem som utgör bilagor till andra handlingar. Jag noterar nämndens uppgifter i remissvaret om en översyn av registreringsrutinerna med syfte att förbättra bl.a. informationen i diariet och eftersökningsmöjligheterna.

Hantering av värderingsutlåtande

För det fall att CC tog emot värderingsutlåtandet den 5 juni 2002 på KPMG:s kontor skulle handlingen därigenom ha varit att anse som allmän och den borde i så fall redan vid denna tidpunkt utan dröjsmål ha diarieförts. Nämnden har dock

uppgett att han den 5 juni fick endast en muntlig redovisning av innehållet i handlingen vid samtal med representanter för KPMG men att han inte fick del av själva handlingen. Innehållet kom att tjäna som underlag för nämndens beslut och borde naturligtvis omgående ha dokumenterats i en handling, inte minst för att säkerställa att nämndledamöterna fick del av uppgifterna.

De brister i nämndens handläggning som jag sålunda kunnat konstatera har lett till omotiverade begränsningar i allmänhetens grundlagsskyddade rätt till insyn och kontroll i den kommunala verksamheten. Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till det skedda.

Rätten för nämndledamot att ta del av handlingar i ett pågående ärende

Det är anmärkningsvärt att det inte stått klart för de anställda inom förvaltningen att ledamöterna i nämnden måste få tillgång till samtliga handlingar i ett ärende. Om informations- och utbildningsåtgärder har bedömts vara nödvändiga förutsätter jag att dessa redan har genomförts.

Övrigt

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.