

**Anmälan mot dåvarande Myndighetsnämnden i Ljusnarsbergs kommun
angående bl.a. bristande rutiner för diarieföring av inkommande
handlingar samt handläggningen av en begäran om att få ut en allmän
handling**

Anmälan

I en anmälan mot dåvarande Myndighetsnämnden i Ljusnarsbergs kommun anförde AA bl.a. följande. Under våren 2003 ville han få ut en kopia av en åtalsanmälan som nämnden skulle ha gjort i ett miljöärende och han hade därför vid upprepade tillfällen kontakt med miljöinspektören BB, per telefon samt även vid besök på miljöförvaltningen. När han inte fick ut handlingen från BB vände han sig den 5 maj 2003 till kommunen med en skriftlig begäran om att få ut bl.a. den handlingen. Den 5 juni 2003 och den 5 augusti 2003 påminde han skriftligen om sin begäran. Han har trots detta inte fått något svar från kommunen på sin begäran. – Vid kontakterna med BB framkom uppgifter om att registrering och diarieföring av handlingar i miljöförvaltningens verksamhet inte hade skett sedan någon gång under år 2000.

Till anmälan hade AA fogat kopior av sina skriftliga framställningar till kommunen samt av tidningsartiklar som redovisade bl.a. intervjuer med befattningshavare vid kommunen angående de förhållanden som berördes i anmälan.

Utredning och förundersökning

Jag beslutade den 6 november 2003 att inleda förundersökning, eftersom jag fann anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts.

Under förundersökningen hämtades skriftliga handlingar, bl.a. ett stort antal protokoll från nämndens sammanträden, in och granskades. Vidare hölls förhör med CC, BB:s närmaste chef under perioden den 1 januari 2000 - den 31 januari 2003, DD, sekreterare på miljö- och hälsoskyddssektionen fram till och med den 30 april 2001 samt från och med den 18 augusti 2003 till oktober 2003, EE, BB:s närmaste chef under perioden den 1 april 2003 - den 31 december 2003, kammaråklagaren FF, och BB.

BB hördes som misstänkt för tjänstefel och bestred då ansvar för brott.

Av utredningen framgick bl.a. följande.

Under tiden den 1 maj 2001 till i vart fall den 18 augusti 2003 hade registrering av handlingar som kommit in till Myndighetsnämnden i Ljusnarsbergs kommun, miljö- och hälsoskyddssektionen, eller upprättats inom ramen för sektionens verksamhet i det närmaste helt underlåtit.

BB var under denna period ensam anställd inom sektionen. Han medgav att han hade det formella ansvaret för registrering av handlingar men uppgav att han inte hade möjlighet att hinna med denna uppgift. Såväl hans närmast överordnade som nämnden synes ha haft kännedom om bristerna i diarietföringen och om BB:s ansträngda arbetssituation. Detta antagande stöddes bl.a. av att Länsstyrelsen i Örebro län efter ett tillsynsbesök den 18 juni 2002 hos sektionen i beslut den 1 juli 2002 kritiserade kommunen för att handlingar inte hade diarieförts. I sitt yttrande till länsstyrelsen uppgav kommunen att tillräckliga åtgärder skulle ha vidtagits senast i oktober 2002. Detta föreföll dock, som angetts, inte ha skett förrän under augusti 2003.

Mot bakgrund av vad som kommit fram fann jag inte anledning att driva förundersökningen vidare såvitt avsåg BB.

Jag fann inte heller i övrigt anledning att fortsätta utredningen, exempelvis med inriktning på nämndledamöternas straffrättsliga ansvar. Jag beaktade då bl.a. de principer för ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda, som behandlas av Högsta domstolen i rättsfallen NJA 1987 s. 426 och NJA 1995 s. 204.

Sammanfattningsvis fann jag att brott inte kunde styrkas. Jag beslutade därför den 30 november 2004 att lägga ned förundersökningen och fortsätta utredningen inom ramen för JO:s granskningsverksamhet.

Ärendet remitterades därefter till Myndighetsnämnden i Ljusnarsbergs kommun för utredning och yttrande över vad som hade kommit fram om ordningen för registrering av allmänna handlingar vid miljö- och hälsoskyddssektionen under den nyss nämnda perioden. Yttrandet skulle innehålla bl.a. skälen för denna ordning, uppgift om när och vilka åtgärder som vidtogs samt en redogörelse för den nuvarande ordningen. Nämnden anmodades dessutom att göra en utredning och yttra sig över vad som hade anförts i anmälan om handläggningen av AA:s begäran om utlämnande av allmän handling.

I remissyttrandet, avgivet av Kommunstyrelsen i Ljusnarsbergs kommun, anfördes bl.a. följande.

Sedan årsskiftet 2003-2004 har Ljusnarsbergs kommun en gemensam nämnd för bl.a. miljö- och hälsoskyddsfrågor med Lindesberg, Nora och Hällefors kommuner, varför Kommunstyrelsen i Ljusnarsberg, efter inhämtande av erforderliga uppgifter, får lämna anmodad utredning och yttrande.

Miljö- och hälsoskyddsorganisationen har under den aktuella tiden varit bemannad med en miljö- och hälsoskyddsinspektör biträdd av en kanslist, förutom någon vecka i december 2001. Kommunen har varit medveten om att en så liten organisation har

betydande svårigheter att klara alla uppgifter som åligger kommunernas miljö- och hälsoskydd och har därför sedan oktober 2001 sökt samarbete med våra grannkommuner. Under kortare period har köpts tjänster inom djurskyddsarbetet.

I enlighet med avtal med Statens Kommundelagation "Kommunakuten" gjordes en omfattande organisationsförändring av såväl den politiska som tjänstemannaorganisationen under 2000, som medförde personalindragningar inom administrationen under våren 2001. Detta innebar att ett flertal anställda inom administrationen fick ändrade arbetsuppgifter. Den tjänsteman som utgjorde kanslistöd till miljö- och hälsa slutade sin anställning vid den tidpunkten och ersattes med annan kanslist, som dessutom hade andra arbetsuppgifter.

Under början av 2003 började former finnas för en gemensam miljö- och hälsoskyddsorganisation mellan vår kommun och Lindesberg, Nora och Hällefors. Samtliga kommuner hade då betydande rekryteringsproblem till befattningar inom miljö- och hälsoskydd. Efter rekrytering under sommaren 2003 tillträdde en ytterligare befattningshavare den 1 september 2003, som ingick i Lindesbergs kommuns organisation, men fungerade som stöd till vår kommuns organisation. Från 1 januari 2004 bildades en gemensam nämnd mellan de fyra kommunerna och samtliga tjänster fördes samman till en gemensam organisation. Den har mycket god kompetens inom samtliga områden som kommunernas miljö- och hälsoskydd ansvarar för.

I reglementet för den dåvarande myndighetsnämnden (miljö- och hälsoskyddsnämnden) framgår att de har ansvar för de register som nämnden behöver för sin verksamhet eller i övrigt förfogar över. Dit räknas även diariet och handhavande av handlingar som berör nämndens verksamhet. Tjänstemannen (miljöinspektören) har ansvar för att handlingar diarieförs och/eller handhas på sådant sätt att ärenden kan följas och med lätthet kan sökas. För att underlätta i detta arbete finns kanslipersonal.

Genom organisationsförändringar med byte av kanslipersonal som följd har osäkerhet uppstått i ansvarsfrågorna. Den egentliga orsaken till detta förefaller vara påtagliga brister i kommunikationen mellan miljöinspektören och kanslisten, men även i förhållande till överordnad. Handlingar som kommit/lämnats till miljöinspektören för granskning har sedan ej lämnats till kansliet för registrering/diarieföring.

I oktober 2002 påtalade nämnden behovet av personell förstärkning, då "arbetsituationen för miljö- och hälsoskyddsinspektören var ohållbar", samt hemställde att medel för en förstärkning inom miljösidan tas upp i budget för 2003. Som ett resultat av detta utökades bemanningen för registrering av handlingar med en timme per dag samt att diskussionerna om en samorganisation med grannkommunerna fortsatte, vilket ledde till att en ytterligare miljöinspektör rekryterades med tillträde 1 september 2003.

Trots att mer tid avsattes för registrering av handlingar fortsatte oredan, vilket sannolikt hade sin orsak i dålig kommunikation mellan miljöinspektören och kansliet. Före sommaren 2003 togs därför kontakt med den kanslist som tidigare skötte administrationen på enheten och som nu gått i pension, med begäran om biträde. Hon anställdes på timtid fr.o.m. 18 augusti 2003 till 31 oktober 2003 för registrering och gallring av de handlingar som då blivit liggande.

Vad som framkommit har inkomna handlingar som mottagits förvarats på särskilt ställe och efter ankomstdatum. Dock har inte särskild prövning gjorts om vissa handlingar behöver registreras särskilt. Inget har framkommit om att sekretesshandlingar funnits bland handlingarna.

Kommunstyrelsens uppfattning är att inkomna eller upprättade handlingar inte handhåfts på ett betryggande sätt, men har ändå varit möjliga att söka. Framförallt har erforderliga åtgärder sedan augusti 2003 vidtagits för att trygga att bestämmelserna i 15 kap 1 § sekretesslagen kan följas. Dels genom den fullständiga genomgång av handlingar som gjordes under perioden augusti-oktober 2003 och att från årsskiftet 2003/2004 kommunens verksamhet för miljö- och hälsoskydd ingår i en mycket kompetent organisation; Bergslagens Miljö- och Byggnämnd (BMB).

Beträffande AA:s begäran att få del av den handling (åtalsanmälan) som skulle ha upprättats av kommunens miljö- och hälsoorganisation kan konstateras att någon sådan skriftlig anmälan aldrig gjordes. Mot den bakgrunden har ej åtagandena enligt Tryckfrihetsförordningens kap 2 § 12 kunnat verkställas. Dock är det synnerligen förbryllande att handläggaren tror sig ha upprättat en skriftlig åtalsanmälan utan att han i verkligheten gjort det. Konsekvenserna har vållat AA helt onödiga besvär, vilket är beklagansvärt. Att han sedan inte fått svar eller ens någon kontakt efter de brev/påminnelser han sänt är både nonchalant och strider mot kommunens policy gällande hantering av inkomna handlingar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att huvudskälet till den uppkomna situationen, gällande handhavande av allmänna handlingar, är den omfattande organisationsförändring som genomfördes under våren 2001. Även om resurser ställdes till miljösektionens förfogande har inte handhavandet av inkomna handlingar skötts på ett betryggande sätt, även om de förvarats efter ankomstdatum och därmed gått att söka.

Beträffande åtagandena enligt Tryckfrihetsförordningen kap 2 § 12, gällande utlämnande av allmänna handlingar, konstateras att den handling som efterfrågats ej blivit upprättad. Det är dock både anmärkningsvärt och beklagansvärt att detta kunnat hända. De åtgärder kommunen satt in fr.o.m. augusti 2003 genom extra stöd till miljösektionens administration och genom att verksamheten från 1 januari 2004 samorganiserats med Lindesberg, Nora och Hällefors kommuner får anses tillräckligt för att trygga att verksamheten uppnår god kvalitet och administrativt fungerar väl enligt tillämplig lagstiftning.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Registrering av handlingar

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 tryckfrihetsförordningen 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 har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således 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 kommit in 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.

Utlämnande av allmänna 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. En handling anses normalt som upprättad när den har expedierats eller, om så inte skall ske, när handlingen färdigställts.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 13 § framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Om myndigheten, när den får en begäran om utfående av allmänna handlingar, inte direkt får klart för sig vilka handlingar som avses, bör myndigheten så snart som möjligt underrätta sökanden om detta så att denne får tillfälle att komplettera eller precisera sin framställning.

En begäran om att ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen på denna befattningshavare att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Om framställningen inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär att få ut handlingen underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, i flertalet fall hos kammarrätt. Att ett beslut som går att överklaga skall förse med en anvisning om hur det kan överklagas följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Bedömning

Registrering av handlingar

Under mer än två års tid hanterades handlingar inom miljö- och hälsoskyddssektionen helt utan iakttagande av de krav som jag nyss har redogjort för. Detta orsakade bl.a. betydande svårigheter att fastställa vilka handlingar som fanns hos sektionen. Hanteringen tilläts fortgå trots att problemen på ett tidigt stadium blev allmänt kända inom myndighetsnämnden och trots att nämnden till länsstyrelsen åtog sig att, långt tidigare än vad som nu blev fallet, vidta nödvändiga åtgärder. Hänvisningen i remissvaret till brister i kommunikation mellan BB och en kanslist som en förklaring framstår som anmärkningsvärd och förekomsten av någon sådan bristande kommunikation stöds inte av utredningen i övrigt. Snarare synes just avsaknaden av någon anställd med uppgift att praktiskt utföra registreringen av sektionens handlingar utgöra en av de främsta orsakerna till problemen. Även om BB, som ansvarade för registreringen, i och för sig inte var särskilt aktiv för att rätta till bristerna visar utredningen dessutom att nämnden brustit i sitt ansvar för verksamheten (se 6 kap. 7 § kommunallagen, 1991:900). För den ytterst bristfälliga hanteringen samt det långa dröjsmålet med att vidta tillräckliga åtgärder förtjänar kommunen allvarlig kritik och jag förutsätter att den nya, gemensamma nämnden är organiserad på ett sätt som omöjliggör en upprepning av det inträffade.

AA:s begäran om att få ut en allmän handling

Det är självfallet anmärkningsvärt att BB felaktigt trodde sig ha upprättat en åtalsanmälan. Att det inte gick att reda ut hur det förhöll sig med detta berodde med all sannolikhet på den i princip obefintliga kontrollen över sektionens handlingar som då rådde. AA borde dock naturligtvis i vart fall ha fått besked om att hans begäran inte kunde tillmötesgå samt om att han hade möjlighet att begära ett formligt, överklagbart, beslut. Jag är mycket kritisk till att hans skriftliga framställningar, ställda till kommunen, inte ens besvarades. Kommunstyrelsen har beklagat det inträffade och har uppgett att det strider mot det tillvägagångssätt som kommunens tjänstemän har iaktta. Jag utgår därför från att motsvarande situation inte kommer att uppstå igen.

Vad som i övrigt har anförts föranleder inget uttalande av mig.

Ärendet avslutas.