

Anmälan mot Nämnden för miljö- och hälsoskydd i Kungsbacka kommun angående handläggningen av ett ärende om byggbuller m.m.

Bakgrund

I en anmälan till JO den 14 februari 2006 (dnr 761-2006) klagade AA och BB på bl.a. Nämnden för miljö- och hälsoskydd respektive Nämnden för plan och bygg i Kungsbacka kommun.

Anmälan mot nämnden för miljö- och hälsoskydd avsåg främst handläggningen av ett ärende om klagomål på störningar på grund av vedeldning på grannfastigheten. AA och BB var missnöjda med bl.a. långsam handläggning och med att nämnden inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder i ärendet. De framförde också att nämnden hade underlåtit att vidta tillräckliga åtgärder med anledning av deras klagomål år 2002 avseende marktäckande skrot samt år 2005 om nedgrävt skräp respektive byggbuller, också detta avseende grannfastigheten.

Anmälan mot nämnden för plan- och bygg gällde handläggningen av en begäran från AA och BB om rivning av byggnader på granntomten. De var bl.a. missnöjda med att de inte hade fått besked om vad som hände i ärendet.

Handlingar och muntliga upplysningar inhämtades från nämnderna. I ett beslut den 16 mars 2006 uttalade dåvarande JO Nils-Olof Berggren att han förutsatte att nämnden för plan och bygg skulle underrätta AA och BB i samband med att de hos nämnden aktuella ärendena avslutades samt konstaterade att vad som hade kommit fram inte gav anledning till någon ytterligare åtgärd från hans sida varefter ärendet avslutades.

Den 3 april 2006 skickade AA kopior av e-postkommunikation som han hade haft med en tjänsteman på nämnden för plan och bygg. Stf JO Hans Ragnemalm fann i ett beslut den 6 april 2006 (dnr 1654-2006) inte att skrivelsen gav anledning till någon åtgärd.

Den 8 maj 2006 framförde AA och BB nya klagomål mot nämnden för plan och bygg (dnr 2213-2006). Klagomålen gällde i huvudsak att nämndens beslut och åtgärder avseende byggnadsåtgärder på granntomten inte var tillräckligt

ingripande. I ett beslut den 15 maj 2006 lämnade Nils-Olof Berggren klagomålen utan åtgärd.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 mars 2007, klagade AA och BB, genom advokaten CC, på Nämnden för miljö och hälsoskydd i Kungsbacka kommun. Anmälan gällde bl.a. innehållet i ett sammanträdesprotokoll, en fråga om jäv samt dröjsmål med att överlämna ett överklagande till överinstansen. Av anmälan och bifogade handlingar framgick i huvudsak följande.

I ett sammanträdesprotokoll den 16 november 2006, § 152, meddelade nämnden beslut med anledning av makarna AA och BB:s klagomål på buller från byggverksamhet på grannfastigheten. I protokollet angavs under Sammanfattning bl.a. att ärendet hade initierats under år 2005 i samband med att ägaren till grannfastigheten byggde ett nytt garage, att förvaltningen då kunde konstatera att de uppgivna maxvärdena låg under riktvärdet utomhus vid fasad samt att klagomålen hade återkommit under 2006 i och med att grannen hade påbörjat reparation av ett torp på fastigheten. Makarnas begäran om förbud mot verksamheten vid vissa tider avslogs. Nämnden beslutade också att inte vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av klagomålen samt att till protokollet lägga en skrivelse från två av ledamöterna. I anmälan gjordes gällande att skrivelsen brast i saklighet. Skrivelsen hade följande innehåll.

Ärenden från makarna AA och BB har pågått under lång tid. Det har mestadels handlat om grannen DD:s eldning och nu har man nått en förlikning i högsta instans i ett sådant ärende.

Makarna AA och BB har då funnit en ny vinkling på sitt problem och återigen gått till förvaltning för Miljö och Hälsoskydd för att ytterligare kringskära grannens möjligheter till att elda.

Makarna har nu också fokuserat på att grannen snickrar på sin fastighet och finner sig väldigt störda av detta och för protokoll över störningsmomenten och även här anser de sig tvungna att lämna sin bostad, vilket de också gjorde då grannen eldade.

Ett gott råd till familjen torde vara att då man bor i hus eller lägenhet har man grannar och får finna en väg där man kan respektera varandra och ”ge och ta”. Så vida man inte väljer att bosätta sig långt ute på landet utan grannar i närheten är det en nödvändighet att komma fram till en sådan balans med sina grannar. Om deras granne snickrar på sitt hus nu torde det vara i sin ordning, han har dock varit granne till en byggarbetsplats då makarna AA och BB lät bygga sitt hus.

Makarna har anfört som skäl till sina klagomål att barnen far illa och har känt sig tvungna att lämna sin bostad vid alla tänkbara tidpunkter på dygnet och detta borde innebära en viss stress för deras tre barn. Detta skäl kan man dock inte anföra då det handlar om hamrande på grannens tomt. Det får inte gå så långt att detta går ut över barnen så de far illa men fortsätter detta kanske det blir aktuellt att titta på barnens situation så de inte far illa under dessa aktiviteter.

I anmälan påpekades också att beslutet saknade skäl. Vidare framfördes följande.

Vid sammanträdet den 16 november 2006, § 151, behandlade nämnden också makarna AA och BB:s klagomål avseende eldning på grannfastigheten. I båda besluten deltog en ledamot som vid tidigare sammanträden på grund av jäv hade avstått från att delta i beslut som rörde ägaren av grannfastigheten. Ledamoten

borde inte heller ha deltagit vid detta sammanträde. – Den 18 december 2006 gav makarna AA och BB in ett överklagande av beslutet om eldning till förvaltningen. Överklagandet diariefördes den 20 december 2006. Vid ett sammanträde den 17 januari 2007 beslutade nämnden att efter omprövning inte ändra sitt beslut. Överklagandet skickades till länsstyrelsen först den 26 februari 2007. – Förvaltningen hade efterhand kommit att visa ett minskande intresse för anmälarnas problem, vilket sannolikt berodde på att förvaltningen hade fått direktiv från en nämndledamot att begränsa åtgärder föranledda av deras klagomål.

Utredning

Nämnden för miljö och hälsoskydd i Kungsbacka kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Nämndens remissvar, som lämnades till JO den 5 juni 2007, hade i huvudsak följande innehåll.

Skrivelse som bifogats sammanträdesprotokoll daterat den 16 november 2006, dnr 1443/05-44

Nämndens skrivelse som bifogades beslutet den 16 november 2006 får ses som ett uttryck för att nämnden efter flera års anmälningar från AA och BB om störningar av olika art orsakade av DD, känner en viss frustration över att situationen som helhet inte kommer till någon lösning, bl.a. trots lagakraftvunnen dom och civilrättslig förlikningsdom i ärendet som rör eldning. Nämnden för miljö- och hälsoskydd har sedan 2002 registrerat fyra olika ärenden baserade på anmälningar från familjen AA och BB mot DD (olägenheter av eldning, störande ljud från byggnation, bristfällig kemikaliehantering, nedskräpning) vilket av förklarliga skäl tar mycket resurser i anspråk.

Nämnden kan dock i efterhand vidstå att det hade varit bättre att avstå från denna typ av kommentar då den uppenbarligen skapat negativa känslor. Avsikten från nämndens sida var dock varken att skapa negativa känslor eller att hota någon, utan det var ett konstaterande att boende i tätort kräver en viss acceptans av grannarnas aktiviteter, samt att nämnden uttryckte oro för barnens situation.

Misstänkt jävsituation

För att få ett förtydligande varför EE inte anmälde jäv vid sammanträdet den 16 november 2006, men har gjort det vid tidigare tillfällen, gjordes en telefonintervju av förvaltningschefen för Miljö & Hälsoskydd FF den 9 maj 2007. Under samtalet framgick att EE inte heller tidigare har känt att detta skulle vara en jävsituation då EE känner DD enbart för att de tillhör samma politiska parti. Tidigare har dock EE ändå anmält jäv som en extra försiktighetsåtgärd. Under tidens gång har EE blivit alltmer övertygad om att det inte skulle föreligga en jävsituation och valde därmed att vara med vid sammanträdet den 16 november 2006.

Länsstyrelsen har den 2 maj 2007 fattat beslut i de båda överklagade ärendena. Länsstyrelsen har då konstaterat att frågan om opartiskhet inte har haft betydelse för utgången av ärendet. Man hänvisar till 11§ i förvaltningslagen där det anges att från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Kopior av länsstyrelsens beslut bifogas. I det ena av ärendena (pelletseldning) fattade nämnden ett nytt beslut i januari 2007, med syfte att komplettera beslutet med en motivering (se kommentar under nästa avsnitt). Det kan noteras att EE inte deltog i detta beslut och att sammansättningen i nämnden i januari 2007 skiljde sig från nämnden i november 2006, beroende på att ny mandatperiod hade inträtt.

Dröjsmål att överlämna makarnas överklagande till länsstyrelsen

AA och BB överklagade genom sitt ombud GG, Wistrands advokatbyrå, nämndens beslut § 151 den 16 november 2006, avseende störningar av pelletseldning. Överklagandet inkom den 20 december 2006, varvid förvaltningen konstaterade att

överklagandet innehöll synpunkter på bl.a. formaliafel som att beslutet saknade motivering. Enligt § 27 förvaltningslagen skall en myndighet ändra ett beslut som är oriktigt om det kan ske, snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Av § 28 framgår att om myndigheten ändrar beslutet på annat sätt än som klaganden begär skall överklagandet avse det nya beslutet. Då förvaltningen delade GG:s uppfattning att motivering saknades i beslutstexten, togs ärendet på nytt upp till behandling i nämnden den 17 januari 2007. Nämndens sammanträde innan dess hölls den 14 december 2006 varför det inte fanns någon möjlighet att hantera ärendet snabbare. AA och BB:s ombud meddelades muntligen att beslutet togs upp till nämnden igen för att göra de korrigeringar som ansågs nödvändiga, vilket var i linje med påpekanden i överklagandeskrivelsen.

Nämndens protokoll från den 17 januari 2007 justerades den 29 januari 2007. Den 1 februari 2007 expedierades protokollet och § 6 översändes till Wistrands advokatbyrå samt till Länsstyrelsen i Hallands län för överprövning. Den ursprungliga överklagandeskrivelsen kom dock inte med i sändningen till länsstyrelsen. Då detta uppmärksammades skickades omgående överklagandeskrivelsen i original till länsstyrelsen. Detta skedde den 26 februari 2007, således med en försening på 25 dagar jämfört med vad som var avsikten och vad som var möjligt med hänsyn tagen till tidpunkten för nämndmötet i januari.

Det andra ärendet rörande buller från byggnation (dnr 1443/05 -44) överklagades i skrivelse inkommen den 11 december 2006. Ärendet översändes för överprövning till Länsstyrelsen den 13 december 2007 (2006, JO:s anm.), utan att det uppmärksammades att motivering saknades i beslutstexten. Motiveringen fanns i tjänsteskrivelserna som har kommunicerats med de berörda innan beslut fattades, men hänvisning till tjänsteskrivelserna uteblev i beslutstexten p.g.a. den s.k. ”mänskliga faktorn”.

Länsstyrelsen har den 2 maj 2007 fattat beslut i både de överklagade ärendena. I ärendet rörande pelletseldning kommenteras att det ursprungliga beslutet av den 16 november 2006 förvisso är knapphändigt motiverat, men man har inte bedömt detta vara någon sådan brist som i sig skulle föranleda ett upphävande av beslutet. Kopior av länsstyrelsens beslut bifogas.

Nämndledamöters direktiv till förvaltningen

Makarna AA och BB har uppgivit att de har konstaterat ett minskande intresse från förvaltningen för Miljö & Hälsoskydd för deras problem, vilket de relaterar till att det utfärdats ett direktiv från förtroendevalda till förvaltningen.

Det är riktigt att förvaltningen inte har lagt lika mycket resurser på att utreda de klagomål som A:s haft i ett senare skede av ärendenas gång än vad som har gjorts i ett tidigare skede. Detta har dock med förvaltningens interna prioriteringar att göra likväl som det kan konstateras att det i t.ex. ärendet som rör störande eldning nåtts förlikning och dom i miljödomstolen. Därav har inte lika mycket tillsyn i ärendet varit nödvändigt. Förvaltningen lade sig i ett tidigt skede av ärendena vinn om att göra en tillfredsställande utredning av de förhållanden som orsakat klagomålen, genom att t.ex. utöka möjligheten att bli nådda under icke kontorstid. Med ökad kännedom om förhållandena på de berörda fastigheterna har förvaltningen valt att lägga något mindre tid på dessa enskilda klagomål, med hänsyn till förvaltningslagens krav på att ett ärende skall handläggas så enkelt och billigt som möjligt. Det kan tilläggas att grannen, som är föremål för klagomålen, framfört synpunkter till förvaltningen på att tillsynen och engagemanget i ärendena är allt för stort. Det finns sålunda skilda uppfattningar om vad som är en rimlig nivå för att utreda ett ärende. Det är förvaltningens uppfattning om vad som är en rimlig nivå på tillsyn och behov av underlag för beslutsfattande som varit vägledande, inte nämndens uppfattning och inte heller de enskilda berörda kommuninnevärnarnas uppfattning.

AA och BB vidhöll sina klagomål. I ett kompletterande yttrande, som kom in till JO den 10 april 2008, gjorde de gällande ytterligare omständigheter till stöd för

påståendet att förvaltningen hade fått direktiv från nämnden att inte utreda deras klagomål.

Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 2 maj 2007 (dnr 505-18296-06) inhämtades. I beslutet avslog länsstyrelsen AA:s överklagande av nämndens beslut den 16 november 2006 angående buller, § 152.

Bedömning

Jävsfrågan m.m.

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte avsedd att ersätta den prövning som sker genom att beslut överklagas. Den aktuella jävsinvändningen har framförts och prövats av länsstyrelsen i de överklagade ärendena rörande eldning och byggbuller (Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 2 maj 2007 dnr 505-4013-07 och dnr 505-18296-06). Mot denna bakgrund föranleder klagomålen i denna del inte någon åtgärd.

Granskningen har i övrigt begränsats till dels innehållet i den skrivelse som nämnden bilagt sammanträdesprotokollet den 16 november 2006, dels nämndens handläggning av ett överklagande avseende såväl tillämpningen av omprövningsinstitutet som handläggningstidens längd.

Skrivelsen i sammanträdesprotokollet

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen återspeglar de grundläggande krav som ställs på den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

Det finns i och för sig inte något som hindrar att en myndighet verkar för att en konfliktfylld situation ska kunna få en lösning, genom att t.ex. mana till ett visst mått av tolerans grannar emellan. Behovet av att en myndighets handlande präglas av objektivitet är emellertid särskilt viktigt i ett fall som detta då det finns motstående parter.

I det aktuella beslutet framgår, som nämnden själv kommenterat, inte några egentliga skäl för nämndens ställningstagande. I den bilagda skrivelsen hänvisas till att makarna AA och BB också byggt på sin fastighet. Det heter att "om deras granne snickrar på sitt hus nu torde det vara i sin ordning, han har dock varit granne till en byggarbetsplats då makarna AA och BB lät bygga sitt hus". Det kan redan mot bakgrund av detta uttalande ifrågasättas om nämnden iakttagit kravet på saklighet i sin handläggning av klagomålen.

Skrivelsens utformning är vidare ägnad att ge intrycket att nämnden uttalar sig i frågor som inte omedelbart låter sig omfattas av dess behörighet. Således kan det inte ingå i uppdraget som miljö- och hälsoskyddsnämnd att behandla eller engagera sig i den situation som råder för anmälarnas barn utifrån annat än miljö- och hälsoskyddsaspekter föranledda av det anhängiga ärendet, som gällde klagomål på

byggbuller. Uttalandet om att det kan bli aktuellt att "titta på barnens situation" är över huvud taget gåtfullt.

Sammantaget är skrivelsens innehåll inte förenligt med grundlagens krav på iakttagande av saklighet och opartiskhet. Genom att ställa sig bakom den har nämnden gett makarna AA och BB skäl att ifrågasätta nämndens objektivitet. Nämnden har i sitt yttrande hänvisat till sin frustration över situationen som helhet och vidgått att det varit bättre att avstå från kommentarer av det slag som skrivelsen innehöll. Jag instämmer i det sistnämnda; det är självfallet oacceptabelt att ett kommunalt organ på det sätt som här skett låter sig styras av ovidkommande känslomässiga reaktioner.

Handläggningen av ett överklagande; handläggningstidens längd och förutsättningar för omprövning

JO har i flera beslut uttalat att myndigheterna ska överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen utan dröjsmål och att handläggningstiden i normalfallet, även med beaktande av den skyldighet att ompröva beslutet som föreligger enligt förvaltningslagen (1986:223), FL, inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314 och 2002/03 s. 424). Den omständigheten att beslutsmyndigheten finner det lämpligt att bifoga ett eget yttrande över överklagandet får inte medföra att tiden för överlämnande förlängs med mer än ett par dagar.

I 27 § FL finns bestämmelser om beslutsmyndighetens omprövningsplikt. Som en förutsättning för omprövningsplikten gäller att myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt. Detta innebär att skyldigheten att ompröva beslutet bara gäller i sådana fall då myndigheten enkelt kan konstatera att beslutet är oriktigt. Myndigheten är inte skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Det torde i allmänhet räcka med att myndigheten läser igenom skrivelsen med överklagandet och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning talar för att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten granska ärendet närmare. Syftet med bestämmelsen är i första hand att felaktiga beslut ska rättas så snabbt, enkelt och billigt som möjligt. Ett överklagande får emellertid inte bli liggande hos myndigheten i väntan på omprövning (se prop. 1985/86:80 s. 76 och 78).

Det ifrågavarande överklagandet blev diariefört hos nämnden den 20 december 2006 men kom slutligen att överlämnas först den 26 februari 2007. Nämnden har förklarat tidsutdräkten med bl.a. att omprövning enligt 27 § FL skedde på grund av att det överklagade beslutet saknade motivering. Av det nyss sagda framgår emellertid att omprövningssituationen inte avser en sådan situation. Nämndens handläggning har inte heller stått i överensstämmelse med det i förarbetena angivna syftet med bestämmelsen, att göra förvaltningsförfarandet snabbare.

Av utredningen framgår vidare att ett nytt, motiverat, beslut med oförändrad utgång fattades av nämnden den 17 januari 2007 men att det dröjde ytterligare mer än fem veckor innan överklagandet översändes till länsstyrelsen. Den sammanlagda

handläggningstiden för att överlämna överklagandet – drygt två månader – är självfallet inte godtagbar.

Ärendet avslutas med en erinran om den delvis allvarliga kritik som nämndens handläggning sammantaget givit upphov till.