

## **Kritik mot en kommunal nämnd som på olika sätt förhalat utlämnandet av en allmän handling i ett tillsynsärende**

---

### **Anmälan**

I en anmälan framförde AA och BB klagomål mot Plan- och byggnämnden i Strängnäs. De uppgav bl.a. följande.

Den 9 juli 2007 fick de ett brev från samhällsbyggnadskontoret i Strängnäs kommun. Av brevet framgick att det kommit till samhällsbyggnadskontorets kännedom att oro fanns för att inte tillräckliga säkerhetsanordningar användes för poolen på deras fastighet. Boverkets regler för skydd mot drunkning bifogades brevet. Eventuella frågor skulle besvaras av bygglovschefen CC. Samma dag kontaktade AA CC för att få klarhet i vad oron berodde på och på vilket sätt det skulle brista i säkerheten kring poolen. AA frågade också om underlaget för anmälan och bad att få ta del av det med stöd av offentlighetsprincipen. Han fick till svar att det kunde bli svårt att få fram detta med en gång eftersom det var semestertider. CC trodde att det rörde sig om en tjänsteanteckning, men han skulle höra av sig.

Då de inte hörde något från kommunen påminde de den 19 juli om sin begäran. Den 25 juli kontaktades CC på telefon. Han uppgav att han fått deras meddelande, men på grund av semestertider och arbetsbörda hade han inte kunnat kontakta dem. CC uppgav att underlaget skulle komma att skickas till dem då bygglovshandläggaren DD återkommit från sin semester.

Den 13 augusti kontaktade de DD per telefon och bad att få ut den begärda handlingen. Hon uppgav att hon skulle prata med sin chef, CC. Den 20 augusti ringde de återigen till kommunen, men fick inget besked. Efter ett flertal fruktlösa försök att nå CC, ringde de den 22 augusti till DD som uppgav att underlaget ”egentligen är en polisanmälan, där personen vill vara anonym, men ändå skriver under med sitt namn”. De begärde att få ta del av handlingen. Hon hänvisade till polisen. Den 24 augusti ringde de återigen till DD och begärde att få ta del av handlingen. Den 27 augusti lämnades den slutligen ut.

AA och BB är kritiska till den långa handläggningstiden och till kommunens tjänstemäns ovilja att kontakta dem per telefon när de begärt detta vid ett flertal tillfällen.

### Utredning

Anmälan remitterades till Plan- och byggnämnden i Strängnäs kommun för utredning och yttrande. I sitt remissvar beslutat vid sammanträde den 17 oktober 2007 uppgav nämnden bl.a. följande.

AA och BB:s fråga om vad som föranlett byggsektionen att skicka skrivelsen med formuleringen att ”det har kommit till vår kännedom” blev aktuell när bygglovchef CC träffade AA för att denne önskade redovisa vilka säkerhetsåtgärder som uppgavs finnas på tomten. Detta möte ägde rum den 9 juli 2007. AA frågade då om kommunen fått in en anmälan, och önskade i så fall ta del av denna. CC svarade att det troligen varit fråga om ett anonymt telefonsamtal, och den dokumentation som i så fall fanns var då troligen endast en tjänsteanteckning angående en anonym anmälan om misstänkt bristande poolsäkerhet. AA insisterade på att få ta del av all dokumentation i ärendet. Då det var semestertider fanns det ingen möjlighet att kontakta CC:s medarbetare DD, som skrivit kommunens förfrågan. Vidare hade CC själv semester v. 31 och 32.

Så snart både CC och DD var tillbaka från ledigheten undersökte CC vad som föranlett kommunens skrivelse. Det stod omedelbart klart för CC att det som föranlett skrivelsen till AA var ett dokument som felaktigt blivit skickat till Strängnäs kommun från polismyndigheten i Södermanland. – – –

Det aktuella dokumentet är ett utskrivet e-postmeddelande som brevledes kommit till Strängnäs kommun från polismyndigheten. I detta e-postmeddelande framgår tydligt att meddelandet är direkt ställt till polisen, samt att frågeställaren inte önskar att dennes namn ska nämnas i de fall polisen tar kontakt med poolägaren. I kontakter med polisen är det fullt möjligt att få vara anonym i en anmälan, trots att man uppger sitt namn i kontakt med polisen. I det aktuella fallet var det dessutom inte frågan om en regelrätt polisanmälan, utan om en allmän förfrågan om huruvida poolsäkerhet kan vara ett polisärende. – – –

Enligt kontorets odelade uppfattning var det inte på något sätt självklart att handlingen omedelbart kunde lämnas ut, en prövning av om handlingen omfattades av sekretessen med anledning av att det fanns fog för antagandet att handlingen felaktigt skickats till kommunen, var för handen. CC ringde dock upp personen som skrivit förfrågan till polisen och förklarade att det tyvärr fanns stor sannolikhet att kommunen skulle komma att bli skyldig att lämna ut den skrivelse som aldrig var avsedd att komma till kommunen. Detta skulle innebära att dennes önskan att få vara anonym inte skulle kunna uppfyllas. CC beklagade uppriktigt detta, och förklarade att detta var följderna av ett förbiseende från polismyndighetens sida. Frågeställaren blev upprörd och ledsn över detta. CC lovade att vidare kontrollera saken med polisen för att se om det fanns någon lösning.

En första telefonkontakt med polismyndigheten togs under v. 33. Då var närpolischefen i Strängnäs på semester och dennes vikarie kunde bara bekräfta att det föreföll som om meddelandet felaktigt var skickat till Strängnäs kommun, men denna kunde inte tala om hur man skulle kunna lösa problemet på ett korrekt sätt. CC ombads återkomma när ordinarie närpolischef var tillbaka från sin semester.

Under vecka 34 nådde CC närpolischef EE och redogjorde för problemet. Närpolischefen konstaterade direkt att polismyndigheten gjort fel som skickat vidare utskriften av e-postmeddelandet utan att ha insett att handlingen i och med detta skulle komma att bli offentlig, och frågeställarens önskan att vara anonym i kontakten med poolägaren inte skulle kunna uppfyllas. CC hävdade att polisen enligt Plan- och byggnämnden i Strängnäs kommun skulle raderat frågeställarens namn och telefonnummer innan utskriften av e-postmeddelandet skickades till Strängnäs kommun. Alternativt skulle polismyndigheten själv tagit de erforderliga direkta

kontakterna med Strängnäs kommun, exempelvis genom ett telefonsamtal eller ett e-postmeddelande där det framgår att någon är bekymrad för säkerheten vid nämnda pool utan att nämna något namn. Närpolischef EE var helt enig med CC om att ärendet skulle ha hanterats på detta sätt samt att skickandet av det ursprungliga e-postmeddelandet till Strängnäs kommun var fel.

I diskussionen med närpolischef EE förklarade CC vidare att man måste hitta en lösning som är i enlighet med gällande lagstiftning. Även om "sunt förnuft" säger en sak är det av yttersta vikt att man har lagstöd för en eventuell lösning på en delikat fråga. Offentliga handlingar ska lämnas ut. CC nämnde att en tänkbar lösning på den uppkomna situationen vore ett officiellt återtagande av brevet från polisen. En annan lösning skulle vara att utreda frågan om det vore möjligt att med stöd av sekretess enbart radera frågeställarens namn och telefonnummer från brevet. Brevet skulle då omedelbart ha kunnat lämnas ut till AA. Det väsentliga för AA borde inte vara att prompt få reda på namnet på den som gjort "anmälan", utan det viktiga vore i stället att få ta del av den oro och de frågor som frågeställaren hade om den aktuella poolen. Vem frågeställaren är borde vara oviktigt.

EE ställde sig inte avvisande till att formellt återta skrivelsen, men förklarade att hon först avsåg kontakta de inblandade parterna för att personligen redogöra för omständigheterna. ---

I och med att AA fått information om vem som föranlett kommunens skrivelse lät CC saken därefter bero i tron att ärendet är utagerat. I synnerhet eftersom den person som skrev brevet förklarat att polisen nu ringt och pratat med båda parter, grannen hade fått reda på att det var de som skrivit ett brev till polisen samt att frågan nu var avklarad. I efterhand är det enkelt att konstatera att detta var fel bedömning. Handlingen skulle lämnats ut.

I remissvaret bemötte nämnden även ett antal frågor som ställts av anmälaren. Nämnden framförde bl.a. att kommunens tjänstemän har en mycket god kunskap om offentlighetsprincipen och att de alltid försöker att så fort som möjligt ta kontakt med någon som önskar detta. Det aktuella ärendet hade dock handlagts under semestertider, då bemanningen inte är lika hög som under resten av året.

AA och BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 27 juni 2008 anförde *JO Axberger* följande.

### **Rättslig reglering**

Regler om säkerhet kring simbassänger finns såväl i ordningslagen som i bygglagstiftningen. Polismyndigheten utövar tillsynen enligt 3 kap. 5 § ordningslagen. Kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande nämnd utövar tillsyn enligt 3 kap. 15–17 §§ och 10 kap. plan- och bygglagen. Sådan tillsyn utgör myndighetsutövning. Den som är föremål för tillsyn har i egenskap av part rätt till insyn i ärendet, 16 § förvaltningslagen och 14 kap. 5 § sekretesslagen. Parters rätt till insyn är en elementär princip i förvaltningsförfarandet, se vidare Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 172. Parts insyns rätt kan gälla även uppgifter och handlingar som annars omfattas av sekretess.

Part äger självfallet även samma rätt som envar enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen, TF, och sekretesslagen. 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 en myndighet. En handling anses enligt 6 § inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart som möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår 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 denna får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i utlämnandefrågan 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 ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig.

En begäran att få ta del av allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen, 2 kap. 14 § TF. Av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen framgår att om en viss befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut svarar för vården av en handling, är det den befattningshavaren som i första hand ska pröva frågan om handlingens utlämnande. Av det övergripande skyndsamhetskravet följer, att om den som på det sättet svarar inte är på plats, t.ex. på grund av sjukdom eller semester, åligger det myndigheten att se till att någon annan tjänsteman finns tillgänglig för att pröva framställningar från allmänheten (jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan 2007, s. 159). I tveksamma fall ska den som svarar för handlingen hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan att det tar för lång tid. Vägrar handläggaren att lämna ut en handling eller lämnas handlingen ut med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att berätta om dess innehåll eller annars förfoga över den, ska handläggaren, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. En myndighets beslut att inte lämna ut en handling får i princip grundas endast på att handlingen inte är allmän eller, om handlingen är allmän, att den innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon bestämmelse i sekretesslagen.

Om en framställning att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut ska, enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen, den som begär handlingen underrättas om detta. Han eller hon ska också underrättas om möjligheten att begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut kan överklagas enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen.

### **Bedömning**

Kommunens skrivelse till AA och BB utgjorde ett led i myndighetsutövning. Åtgärden var som framgått motiverad av de uppgifter som hade inkommit angående eventuellt bristfälliga säkerhetsanordningar kring den simbassäng som finns på makarna AA och BB:s fastighet. Dessa uppgifter fanns dokumenterade i en skrivelse som enligt vad som beskrivs i nämndens yttrande till JO tillställts kommunen. Skrivelsen var således en allmän – inkommen – handling som hörde till det ärende som påbörjats. När AA den 9 juli begärde att få ta del av handlingarna i ärendet ålåg det kommunen att skyndsamt ta ställning till om handlingen skulle lämnas ut. Det enda hinder som skulle ha kunnat föreligga mot

ett utlämnande vore att någon del av handlingen skulle ha omfattats av sekretess. Sekretessen skulle vidare ha varit av sådant slag att den gällde även gentemot part.

En uppgiftslämnares identitet kan i vissa fall vara skyddad av sekretess. Det kan vara fallet exempelvis i brottsutredande sammanhang (9 kap. 17 § sekretesslagen) och även i delar av den kommunala verksamheten (7 kap. 6 § sekretesslagen). Huvudregeln är dock, här som i övrigt beträffande allmänna handlingar, att sekretess inte gäller. Frågor om hanteringen av anonyma anmälningar i kommunala sammanhang är belyst i JO 2006/07 s. 366:

Den muntliga information som inhämtas och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras. Dokumentationen skall vara permanent utförd samt daterad och signerad. För vissa fall framgår denna dokumentationsskyldighet direkt i lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna lagstadgade dokumentationsskyldighet skall trygga parters rätt enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen att få del av uppgifter i ett ärende.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Detta utgör en förutsättning för att ärendet i den ordinarie handläggarens frånvaro skall kunna handläggas, för att det beslutande organet inom myndigheten skall kunna få ett betryggande beslutsunderlag samt för att en granskning av ärendet i efterhand skall kunna ske.

Har anmälaren själv uppgett sitt namn eller är hans eller hennes identitet bekräftad på annat sätt är namnet enligt min mening en uppgift som omfattas av den här redovisade dokumentationsskyldigheten. Jag vill understryka att detta gäller oavsett vad anmälan rör.

Om namnet finns intaget i en allmän handling (se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen, TF) kan namnet inte hemlighållas utan stöd i sekretesslagen (1980:100). Antecknas uppgifterna direkt i diariet innebär detta att de redan genom anteckningen blir del av en allmän handling (se 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF). Om dokumentationen sker i en separat handling blir denna i och för sig normalt inte allmän förrän handlingen har expedierats eller ärendet har slutbehandlats (se 2 kap. 7 § första stycket TF). I den sist nämnda situationen medför dock rätten till partsinsyn att det krävs stöd i sekretesslagen för att hindra att den som anmälan riktar sig emot får reda på anmälares namn.

När uppgiften om en anmälares namn är känd för myndigheten kan anmälaren alltså inte själv bestämma om uppgiften skall lämnas ut eller inte. Eftersom frågan om sekretess för en uppgift skall prövas vid varje enskilt tillfälle som ett utlämnande av uppgiften aktualiseras, kan en handläggare inte heller lova att uppgiften inte kommer att lämnas ut.

I det nu aktuella ärendet hade det relativt enkelt kunnat konstateras, att någon hos plan- och byggnämnden i ärendet tillämplig sekretessregel inte finns. Handlingen skulle således omgående ha lämnats ut.

Att den person som förvarade handlingen inte var på plats saknar som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen betydelse. Jag noterar för övrigt att i skrivelsen till makarna AA och BB var bygglovschefen CC angiven som den person till vilken frågor skulle riktas, vilket får tolkas som att det var han som var ansvarig handläggare, ett antagande som vinner stöd av vad som i övrigt framkommit. I den egenskapen borde han ha varit bekant med ärendet. Den fråga han fick om vad som föranlett nämndens skrivelse var förutsebar och han borde

omgående ha kunnat besvara den korrekt. I alla händelser har det ålegat honom att skyndsamt undersöka vilket underlag som fanns och ge ett besked i utlämnande-frågan. Detta dröjde nu i stället till slutet av augusti, vilket är långtifrån godtagbart. Detsamma gäller underlåtenheten att besvara makarna AA och BB:s försök att nå kontakt per telefon, oavsett om kommunens tjänstemän ansett sig ha något att tillföra eller inte (jfr 4 och 5 §§ förvaltningslagen).

Nämndens utgångspunkt för handläggningen synes ha varit att polismyndigheten gjort fel som skickat över skrivelsen till kommunen. Jag har svårt att förstå detta. Som framgått har kommunen ett tillsynsansvar. Om polismyndighetens bedömning var att ärendet i första hand borde handläggas av kommunen var åtgärden att översända skrivelsen adekvat. Eftersom nämnden inledde ett ärende i anledning av skrivelsen kan den inte heller ha betraktat denna som något nämnden inte hade med att göra. Möjligen menar nämnden att polisen borde ha nöjt sig med att muntligen upplysa om skrivelsens innehåll. Bortsett från att detta hade varit ett mindre ändamålsenligt sätt att hos kommunen anhängiggöra saken, skulle det i så fall likväl ha ålegat nämnden att i en tjänsteanteckning dokumentera informationen, inklusive uppgiften att det fanns en skrivelse om saken hos polisen. Eftersom skrivelsen var av sådant slag att den torde ha varit tillgänglig för AA och BB redan hos polisen skulle en muntlig underrättelse inte heller ha gjort någon skillnad från offentlighetssynpunkt.

I detta ärende är det tydligt att kommunens företrädare inte ansåg det lämpligt att lämna ut den aktuella handlingen. Rätten att utfå allmänna handlingar ger emellertid inget utrymme för överväganden av det slag som förekom. Det som redovisas i den vägen i nämndens yttrande till JO är från offentlighetssynpunkt tvivelaktigt; planerna på att den aktuella skrivelsen på ett eller annat sätt borde återsändas till polisen förefaller direkt lagstridiga. Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgivit att kommunens tjänstemän har en mycket god kunskap om offentlighetsprincipen. Det som framkommit i detta fall ger inte stöd för den bedömningen. Nämnden förtjänar tvärtom kritik för den okunnighet om gällande regler som handläggningen av ärendet uppvisar.