

Anmälan mot Byggnadsnämnden i Sölvesborgs kommun angående dröjsmål med utlämnande av allmän handling m.m.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 juli 2008, klagade AA på Sölvesborgs kommun med anledning av handläggningen av en begäran om att få kopior av allmänna handlingar. I anmälan framfördes i huvudsak följande.

Den 29 april 2008 begärde AA per fax hos Sölvesborgs kommun att få kopia av de bygglov som hade beviljats för fastigheterna Sölvesborg S 3:57, 9:42 samt 10:34 där det på dessa fastigheter lämnats tillstånd att uppföra byggnad på mark som enligt detaljplanen låg helt eller delvis på prickad mark. Den 23 maj 2008 fick han de begärda handlingarna avseende två av fastigheterna. Handlingarna avseende den tredje fastigheten fick han först den 30 maj 2008. En byggnadsinspektör frågade vad AA skulle ha handlingarna till, vilket står i strid med tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Byggnadsinspektören uppgav också att handläggningen av AA:s begäran inte var en prioriterad uppgift.

Utredning

Byggnadsnämnden i Sölvesborgs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över AA:s anmälan. Vid ett sammanträde den 8 oktober 2008 beslutade nämnden att anta följande yttrande, upprättat av kommunjuristen BB.

Byggnadsinspektören CC och bygglovhandläggaren DD har meddelat mig följande.

AA har under våren 2008 vid flera tillfällen begärt ut handlingar avseende placering av byggnad på prickmark.

2008-04-24 begärde AA ut sådana handlingar omfattande totalt tio bygglovsärenden, därav bland annat avseende fastigheterna S 10:34, S 3:57, och S 9:42. Handlingarna skickades dagen efter till AA med anteckning om att på fastigheten S 3:57 inte fanns handlingar avseende uppförande av carport på prickmark (vilket var vad AA explicit begärt). Avseende fastigheten S 9:42 antecknades i svaret fråga om AA avsåg ärende om nybyggnad från 1951. Avseende fastigheten S 10:34 antecknades i svaret fråga avseende vad för sorts byggnad de efterfrågade handlingarna skulle avse.

I ett fax från AA diariefört 2008-05-19 begärde han de tre nämnda handlingarna igen; han hade dock inte preciserat sin begäran. Han upplystes om att de handlingar som kunde identifieras i enlighet med hans begäran redan var översända till honom;

en del andra handlingar avseende de berörda fastigheterna översändes emellertid till AA.

Det bör noteras att det inte finns några anteckningar i byggnadsnämndens handlingar om att de av AA efterfrågade byggloven avviker från gällande plan vad avser mark som ej får bebyggas (prickmark). Det bör också noteras att CC vid flera tillfällen muntligen kommunicerat detta med AA.

Möjligen har AA förväxlat handlingarna. AA har under perioden 2008-04-28 - 2008-05-23 via elva olika fax begärt 48 stycken bygglovshandlingar som vart och ett omfattade fem till sex kopior. Den bakgrunden kan för övrigt också belysa varför utlämnandet av någon handling tagit mer tid än vad kravet på snabb handläggning kräver.

Vad avser AA:s påstående att CC på felaktiga grunder frågat vad AA skulle ha handlingarna till är detta felaktigt. Enligt CC har frågan ställts inom ramen för CC:s ansvar att ge service jml 4 § förvaltningslagen. Även här bör noteras den stora kvantitet handlingar AA begärt, liksom de begärda handlingarnas omfattning.

AA kommenterade remissvaret. Han vidhöll sina klagomål.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran "genast eller så snart det är 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 den får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran 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. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. För att leva upp till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav måste myndigheter organisera sin verksamhet på sådant sätt att de även under semesterperioder kan behandla framställningar om handlingsutlämnande.

Det är som regel den myndighet som förvarar handlingen som ska pröva en begäran, 2 kap. 14 § första och andra stycket TF. Om en viss befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut svarar för vården av en handling ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen i första hand på honom eller henne att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen eller tillmötesgår begäran inte fullt ut ska den som begär handlingen underrättas om detta samt om att han eller hon kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Av 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen följer att en kommunal nämnds beslut överklagas till kammarrätten.

Som en allmän förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att bistå allmänheten enligt dessa regler gäller, att den som önskar få del av en handling kan

precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämnar så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll, att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den. Myndigheten måste dock få klart för sig vilka handlingar som efterfrågas.

Skulle en framställning om utfående av allmän handling vara alltför obestämd för att kunna besvaras, kan myndigheten emellertid inte nöja sig med att konstatera detta. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) åläggs myndigheterna en allmän serviceplikt, som i förevarande typ av ärenden får anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser sökanden om att han ska lämna sådana uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också med anlitan av sina diaries och register etc. aktivt bistår honom. Däremot är myndigheten inte skyldig att i angivet syfte bedriva arkivforskning eller på annat sätt föranstalta om mera omfattande utredningsåtgärder.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vare sig identitet eller ändamålet med sin begäran.

Som framgår av bestämmelsen har den som begär att få ta del av en allmän handling rätt att vara anonym. Identiteten får efterforskas endast om det behövs för att pröva om det finns hinder att lämna ut en begärd handling. Innan sådana uppgifter begärs måste myndigheten ha förvissat sig om att begäran aktualiserar tillämpning av en sekretessregel med skaderekvisit (se JO:s beslut den 3 november 2008 i ärende dnr 4571-2007).

Bedömning

Av utredningen framgår inledningsvis att AA den 29 april 2008 faxade en begäran om handlingar till Sölvesborgs kommun. Han har uppgett att han fick de begärda handlingarna först den 23 respektive den 30 maj 2008. Enligt remissvaret diarieförde byggnadsnämnden den 19 maj 2008 en begäran från AA om handlingar. Det framgår inte om, och i så fall när, AA:s begäran daterad den 29 april 2008 inkommit till byggnadsnämnden, den myndighet där handlingarna förvarades. Jag tror inte att ytterligare utredning skulle kunna klarlägga vad som förekommit och går därför inte vidare i den delen.

Byggnadsnämnden har vidgått att AA tillfrågades om vad han skulle ha handlingarna till och hänvisat till bestämmelserna om serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen.

Enligt TF gäller som framgått ett principiellt förbud mot att i anledning av att någon begär att få ut en allmän handling efterfråga vem vederbörande är eller vad som är syftet med begäran. Från denna huvudregel föreligger ett undantag, nämligen då efterforskning av det slaget behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om

handlingen kan lämnas ut. Undantaget tar sikte på den sekretessprövning som ska ske om begäran aktualiserar tillämpning av en sekretessregel med skaderekvisit. Ett skaderekvisit innebär att sekretessfrågans bedömning är beroende av hur det intresse som sekretessregeln skyddar i det enskilda fallet skulle påverkas av om en efterfrågad uppgift lämnades ut.

Regeln om att den som begär att få ut en allmän handling får vara anonym och inte behöver redovisa vilket syfte han eller hon har med sin begäran – dvs. vad handlingen ska användas till – är en viktig del i offentlighetsprincipen och har karaktären av rättighet för den enskilde. Undantagsregeln ska därför tillämpas restriktivt.

I förevarande fall har byggnadsnämndens handläggning uppenbarligen inte inrymt en sådan sekretessprövning som kan ge anledning att tillämpa undantagsregeln. Myndigheten har, som tidigare nämnts, förvisso en skyldighet enligt förvaltningslagens bestämmelser att bistå den som begär att få ut handlingar men det ger inte utrymme för att ställa frågor av detta slag. Nämnden kan inte undgå kritik för att så gjordes.

Nämndens remissyttrande ger avslutningsvis anledning att framhålla att det saknar betydelse om en begärd handling har lämnats ut tidigare. Varje framställning om att få ta del av allmänna handlingar ska handläggas i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser.