

Kritik mot Lantmäteriet för brister i handläggningen av en lantmäteri-förrättning

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Lantmäteriet. Han anförde bl.a. följande.

I mars 2008 delgavs han kallelse till en lantmäteriförrättning. Av kallelsen framgick att beslut om ny utfartsväg för hans fastighet skulle kunna fattas i hans utemå. Vid sammanträdet ställde han ett antal frågor till förrättningslantmätaren BB, bl.a. vem som tagit initiativ till förrättningen. Han fick dock inte något svar på den frågan.

I maj 2009 skrev han ett brev till chefen för Lantmäteriets kontor i Mariestad. I brevet förde han fram en rad kritiska synpunkter på hur BB hanterat ärendet. Denne hade bl.a. nekat honom att ta del av handlingar i ärendet. Det fanns omständigheter som enligt hans mening rubbade förtroendet för BBs opartiskhet i ärendet. Han bad därför att en ny handläggare skulle utses. Härefter övertog förrättningslantmätaren CC handläggningen av ärendet. Den 18 juni 2009 fattades beslut om inrättade av en gemensamhetsanläggning.

Utredning

Handlingar hämtades in från Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Skaraborgs tingsrätt, fastighetsdomstolen. Härefter anmodades Lantmäteriet att göra en utredning och yttra sig över innehållet i delar av anmälan.

I remissvaret anförde Lantmäteriet följande (bilagorna utelämnas här).

Inledning

Lantmäteriet hanterar i sin fastighetsbildningsverksamhet bl.a. anläggningsförrättningar enligt anläggningslagen (AL). Syftet med AL är bl.a. att reglera frågor om samverkan mellan fastigheter för utförande och drift av en gemensamhetsanläggning (GA). Aktuellt ärende handlar om en lantmäteriförrättning inom området Mellåsen i Mariestad där Lantmäteriet bildat en GA för utfartsvägar.

Lantmäteriets hantering av den aktuella lantmäteriförrättningen

Del 1: Handläggningen av anläggningsförrättningen

I samband med handläggningen av ett tidigare ärende om avstyckning och fastighetsreglering berörande fastigheten M 18:10 m.fl., dnr O 06571, uppkom frågan om hur utfarten från styckningslotten M 18:11 m.fl. fastigheter lämpligen skulle lösas. Se överenskommelsen i ärendet om fastighetsreglering, aktbilaga ÖK.

I redogörelsen till detta ärende i aktbilaga PR antecknades att: "Rätten till utfart tryggas med servitut och en anläggningsförrättning är sökt för att ordna en bättre utfart för alla fastigheter inom området". Enligt Lantmäteriet i Göteborg (LM) tydde detta på att avsikten var att bryta ut utfartsfrågan för M 18:11 m.fl. till en separat förrättning och i denna förrättning skulle utfartsfrågan lösas inom ramen för en GA. Stamfastigheten med flera fastigheter hade t.ex. sina utfarter på ett olämpligt sätt över bostadsfastigheten Å 18:8 (ägd av makarna DD OCH EE).

Förrättningslantmätaren (flm) tog därför initiativ till ett rådplägnings- och samrådsmöte med samtliga fastighetsägare vid Mellåsen i syfte att åstadkomma en bättre och samordnad utfartslösning för berörda fastigheter, se dagboksbladet tillhörande den förrättningen och den som nu är föremål för JO:s utredning, dnr O 082539. Enligt dagboksbladet i den senare förrättningen hölls den 5 mars 2008 ett rådplägnings- samrådsmöte med alla fastighetsägare vid Mellåsen. Kallelse skickades ut till mötet med delgivningskvitto för att flm ville vara säker på att alla skulle få kallelsen. Vid samrådsmötet yrkade muntligen en av sakägarna, DD, att en GA skulle bildas för bättre utfart, se anteckningen från dagboksblad och ansökan, aktbilaga A.

Ytterligare anteckningar från detta möte/sammanträde saknas. Flm har i sitt yttrande uppgivit att han missade att få yrkandet vid mötet skriftligt men att alla fastigheter var representerade, en del med flera delägare och att alla hade hört yrkandet. Flm föreslog att en arbetsgrupp skulle bildas för att lösa problemen med vägen och erbjöd sig att hålla i arbetsgruppen och kalla till kommande möte. Även AA (anmälaren) ingick i arbetsgruppen. Enligt sitt yttrande hade flm även föreslagit att han skulle söka dispens för strandskyddet eftersom en strandskyddsdispens var nödvändig för att en ny väg överhuvudtaget skulle vara möjlig att anlägga.

Enligt skrivelsen till JO ställde anmälaren, samt enligt honom också andra, frågan vem som tagit initiativet till förrättningen och vem som gjort bedömningen att en ny utfartsväg behövdes. Enligt anmälaren kunde eller ville inte flm svara på denna fråga.

Den 11 juni 2008 sände flm in en ansökan om strandskyddsdispens till länsstyrelsen för anläggande av väg på fastigheterna Å 12:1 och 18:5. Den 28 juli 2008 erhöll anmälaren på begäran en kopia av dispensansökan. Denna ansökan innehöll enligt anmälaren falska uppgifter om att samtliga sakägare gett sitt stöd till förslaget och att flm skrev att så var fallet i förvisning om att brevet inte skulle bli allmän handling förrän beslut var fattat i ärendet. Flm å andra sidan uppger att han uppfattade stämningen på mötet som att alla fastighetsägare som deltog i samrådsmötet var positiva till en omdragning av vägen.

Den 18 september 2008 erhöles strandskyddsdispens från länsstyrelsen, se aktbilaga YT.

Den 20 mars 2009 hölls ett nytt möte med arbetsgruppen. Olika förslag till en ny vägdragnings diskuterades. Kommunens representant redogjorde för kommunens hållning beträffande vägen och parkeringen till badplatsen. Kommunen var positiv till att medverka till att parkeringen och vägen till badplatsen skulle göras i ordning. En av deltagarna i arbetsgruppen lovade att ta fram situationsskisser till nästa möte.

Den 24 mars 2009 begärde anmälaren att få ta del av handlingarna i ärendet. Lantmäteriet återkom inte med några handlingar.

Den 15 maj 2009 hölls nästa möte med arbetsgruppen. Anmälaren var där kritisk till handläggningen och meddelade att han inte fått del av alla handlingar. Han påtalade också att mötet inte hade någon legitimitet eftersom det inte var sökt i laglig ordning. Flm lovade att omgående begära in en skriftlig ansökan samt svarade att

anmälaren fått de handlingar som fanns. Anmälaren tog då fram strandskyddsdispensen och delade ut den och menade att det var den handlingen som förvägrats honom. Dokumentet hade han fått av en kollega till flm. Flm å andra sidan hade inte förstått att det var dispensen anmälaren hade menat eftersom det vid den tidpunkten inte fanns några andra förrättningshandlingar i akten. Mötet hade sedan fortsatt konstruktivt och arbetsgruppen konstaterade att det inte var meningsfullt att ha flera arbetsgruppsmöten utan att det var dags att gå vidare med en formell handläggning av anläggningsförrättningen.

Den 19 maj 2009 inkom en skriftlig ansökan om lantmäteriförrättning som bekräftade det "muntliga yrkandet" den 5 mars 2008, aktbilaga A.

Den 20 maj 2009 kallade flm till sammanträde till den 12 juni 2009 för att bilda GA för vägen.

Den 26 maj 2009 inkom en skrivelse från anmälaren till länslantmätaren med klagomål på hanteringen av förrättningen. Skrivelsen medförde att ärendet den 11 juni 2009 flyttades över till annan förrättningslantmätare.

-- --

Del 2: Registrering av förrättningshandlingar m.m.

Lantmäteriet är som helhet mycket uppmärksam på hantering och registrering av allmänna handlingar. Omfattande internutbildning sker i dessa frågor och reglerna härom borde vara kända för alla medarbetare inom förrättningsverksamheten.

På det aktuella kontoret hanteras handlingar enligt följande rutin.

Vid postöppningen, som sker av en tjänsteman, inkomststämplas alla inkommande handlingar varefter de lämnas i postfacket till vederbörande mottagare. Är den postöppnande tjänstemannen osäker över vart handlingen ska lämnas tas kontakt med vederbörande chef. Det ankommer sedan på mottagande tjänsteman att inom två dagar diarieföra handlingen till rätt ärende, dvs. dit handlingen hör. Är det fråga om handling, som tillhör en pågående förrättning, sker anteckning i dagboksbladet till aktuellt ärende. Är mottagande tjänsteman ledig utöver två dagar sker denna diarieföring av utsedd kollega.

Är det fråga om en ansökan om ny förrättning lämnas denna i det postfack hos den flm som är kommunansvarig för aktuell kommun. Flm ska sedan inom två dagar från inkomstdatum diarieföra ärendet i Lantmäteriets ärendesystem Trossen som en förrättningsåtgärd och sedan inom sju arbetsdagar bekräfta ansökan till sökanden samt till övriga berörda sakägare. Är vederbörande tjänsteman tjänstledig eller har semester sker motsvarande åtgärd av viss utsedd tjänsteman vid kontoret. Vissa inkommande handlingar avser inte förrättningar utan skrivelser och förfrågningar av skilda slag, som måste åtgärdas och besvaras. Dessa handlingar diarieförs i förvaltningsdiariet av tjänsteman vid Göteborgskontoret resp. Vänersborgskontoret. I förvaltningsdiariet diarieförs även ärenden som avser överklagande av förrättningsfakturer. Efter diarieföring av dessa ärenden handläggs de av den tjänsteman som av vederbörande chef bedöms lämplig för åtgärden. Ett fåtal handlingar avser den begränsade uppdragsverksamhet som Lantmäteriet får utföra. Sådan handling diarieförs också i Lantmäteriets ärendehanteringssystem Trossen som en myndighetsuppgift och handläggs sedan av för ändamålet lämplig tjänsteman. På Mariestadskontoret förs ingen s.k. postlista. Det går därför inte att samlat samma dag som handlingen inkom härleda vilken post/handlingar som inkom till myndigheten just denna dag.

Utgående handlingar registreras på dagboksbladet i förrättningsakten i ett pågående ärende. Något samlat register över utgående handlingar på en och samma dag finns inte heller.

-- --

Del 3: Vänskapskorruption

Anmälaren antyder i sin anmälan att ett vänskapsförhållande finns mellan flm och sökande i förrättningen och att detta kan ha påverkat flm:s agerande i ärendet.

Sökanden av förrättningen var för omkring 20 år sedan anställd vid dåvarande överlantmätarmyndigheten i Skaraborgs län med arbetsuppgifter främst inom det mät- och karttekniska området. Under denna period kom naturligtvis sökanden att väl lära känna samtliga medarbetare vid Lantmäteriet i dåvarande Skaraborg och flertalet nuvarande befattningshavare i Skaraborgsgruppen är f.d. arbetskamrater till honom. Aktuell flm arbetar vid det statliga Lantmäteriet och handlägger normalt förrättningar på landsbygden. Sökanden är idag anställd av Mariestads kommun och ansvarar där för mättekniska frågor, främst tätort. Flm har därmed en mycket begränsad yrkesmässig relation till sökanden. LM känner inte heller till att flm har något djupare vänskapsförhållande till sökanden.

— — —

Lantmäteriets bedömning av aktuella frågor

Del 1: Handläggningen av anläggningsförrättningen

En förrättning ska enligt 4 kap 8 § FBL inledas med en skriftlig ansökan. Ansökan kan vara gjord i en tidigare förrättning om viss åtgärd särskilt brutits ut till särskild förrättning. Före ansökan kan information ges och vissa förrättningsförberedande åtgärder företas. I detta enskilda fall har flm även företagit myndighetsåtgärder såsom att kalla sakägarna med delgivningskvitto och att ansöka om strandskyddsdispens. Orsaken till detta är svårt att finna ut. Eftersom det varit en förrättning före den nu aktuella, där det antecknades att frågan om GA skulle brytas ut, kan det tänkas att flm hanterade den nya förrättningen som en fortsättning på den föregående utan att det skedde en formell utbrytning. Men myndighetsåtgärder kan, enligt Lantmäteriets mening, inte alls företas innan det finns en skriftlig ansökan om lantmäteriförrättning. Att en förrättning inleds med en skriftlig ansökan är en grundläggande regel som alla handläggare har och ska ha god kunskap om genom intern och extern utbildning, handböcker och övrig information. De författningar som berör Lantmäteriets verksamhet, bl.a. FBL och AL ingår i en förrättningslantmätarens grundkunskaper.

Flm uppger att han kallade till samråds- och rådplägningsmöte med delgivningskvitto för att han ville vara säker på att alla hade fått kallelsen. Enligt flm fanns det även en muntlig ansökan om förrättning på det första mötet som han missade att få skriftligt, men att alla fastigheter var representerade, en del med flera delägare och alla hade hört yrkandet

Enligt Lantmäteriet är flm:s hantering av förrättningen, före den skriftliga ansökan, inte i enlighet med de regler som ska tillämpas. En lantmäteriförrättning måste alltid grunda sig på en skriftlig ansökan. Enbart en muntlig ansökan om lantmäteriförrättning är inte godtagbar. Muntliga ansökningar kan bara framställas vid lantmaterisammanträden som komplettering till redan gjord ansökan – inte vid informella arbets- eller samrådsmöten. Såvitt Lantmäteriet kan bedöma torde dock inte utgången av förrättningen – den materiella prövningen – ha påverkats av förfarandet.

Även om detta ärende kan ses som en engångsföreteelse och ett olycksfall i arbetet åtar sig Lantmäteriet att i vår information upprepa vikten av att inte börja handläggningen av en förrättning innan en skriftlig ansökan inkommit.

Del2: Frågan om allmänna handlingar

Alla upprättade handlingar i ett ärende – även förfrågningar – ska föras upp i dagboken på ärendet.

Detta ärendes anteckningar på dagboksbladet i ifrågasatt del:

2008-06-11	Begäran om strandskyddsdispens insänd		KB
2008-07-28	Kopia av dispensansökan på begäran till AA genom EN		
2008-09-18	Strandskyddsdispens erhållen	YT	KB
2009-03-24	Begäran av AA att få ta del av handlingarna i ärendet	YT	KB

Anmälaren fick inget svar på sin senaste begäran eftersom det vid det tillfället ännu inte fanns några förrättningshandlingar. Det som fanns var strandskyddsdispensansökan, som han redan erhållit, själva strandskyddsdispensen och dagboksanteckningar. Flm visste att det inte fanns några handlingar och svarade därför inte. Det är svårt att avgöra om anmälaren begärt ut handlingar i egenskap av sakägare (blivande) i förrättningen eller om det är enligt offentlighetsprincipen. Oavsett vilket borde myndigheten ha svarat på hans förfrågan och detta gäller även om flm inte ansåg att det fanns någon relevant skrivelse att lämna ut.

Del3: Om vänskapskorruption

LM har gått igenom ärendet och finner inte något som tyder på att det finns någon saklig grund för antydd vänskapskorruption mellan flm och sökanden.

Sammanfattning

Lantmäteriets huvudkontor anser att förrättningslantmätaren inte hanterat inledningen av förrättningen på ett formellt korrekt sätt. Att utföra vissa förrättningsmoment som går utöver vanliga förrättningsförberedelser innan ansökan inkommit är inte en korrekt handläggning. Kallelse till samrådsmöte och utseende av arbetsgrupp samt ansökan om strandskyddsdispens borde inte ha utförts i det skede som gjordes. Hanteringen av det aktuella ärendet torde dock inte ha påverkat den materiella prövningen och därmed förrättningsresultatet. Anläggningsbeslutet grundade sig också vid förrättningens avslutande på en formellt korrekt ansökan.

Anmälaren måste få svar på sin förfrågan att ta del av förrättningshandlingarna. Att inte svara alls, även om man som i detta fall inte ansåg att det fanns några handlingar, är inte korrekt. Vid en dialog hade anmälaren kunnat precisera vilken handling som han ville ha. I kommande interna utbildningar som Lantmäteriet kommer att hålla ska denna fråga lyftas fram ytterligare.

Någon saklig grund för vänskapskorruption har inte kommit fram.

— — —

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Allmänt om handläggningen av ärenden enligt anläggningslagen

En anläggningsfråga, t.ex. inrättade av en gemensamhetsanläggning, ska tas upp efter ansökan, om inte lantmäterimyndigheten vid fastighetsreglering förordnat att frågan ska prövas enligt anläggningslagen (17 § första stycket anläggningslagen [1973:1149], AL).

En ansökan ska som huvudregel göras skriftligen. Undantagsvis kan en muntlig ansökan som görs vid ett förrättningsammansträde godtas, om den väckta frågan lämpligen kan prövas vid samma förrättning (19 § första stycket AL jämförd med 4 kap 8 § fastighetsbildningslagen [1970:988], FBL).

Lantmäterimyndigheten ska utreda förutsättningarna för anläggningen och ombesörja behövliga tekniska arbeten och värderingar. Härvid bör rådplägnung ske med sakägarna. Vid behov ska samråd ske med de myndigheter som berörs av anläggningen (21 § första stycket AL).

Serviceskyldigheten

Enligt 4 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens ansvarsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Registrering och utlämnande av handlingar; partsinsyn

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Den som är part i ett ärende hos en myndighet har, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL, rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild (16 § förvaltningslagen).

En enskild kan även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 12-13 §§ TF). En begäran om att få kopior av handlingar ska behandlas skyndsamt.

Vilket regelsystem – förvaltningslagens regler om partsinsyn och serviceskyldighet eller TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar – som ska tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. Att en framställning handläggs i enlighet med förvaltningslagens regelsystem innebär inte att framställningen ska behandlas med mindre skyndsamhet än om den grundas på TF:s bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bedömning

Den 19 maj 2009 inkom till Lantmäteriet en ansökan om inrättande av en gemensamhetsanläggning för utfartsväg berörande fastigheterna Å 12.1 m.fl. Av utredningen framgår att en förrättningslantmätare vid myndighetens kontor i Mariestad dessförinnan under en period om cirka 14 månader genomförde tre möten med sakägarna angående anläggningsfrågan och även ansökte om dispens från strandskyddsbestämmelserna för anläggande av en utfartsväg på två av de berörda fastigheterna.

Som framgår av den rättsliga regleringen ska en lantmäterimyndighet enligt den huvudregel som gäller inte handlägga en anläggningsfråga innan en skriftlig ansökan inkommit till myndigheten. Något undantag från huvudregeln har, såvitt framkommit, inte varit tillämpligt i detta fall.

Handläggningen av ärendet enligt anläggningslagen har således varit bristfällig. Detsamma gäller ärendet om handlingsutlämnande, som inte handlades med den skyndsamhet som krävs.

Vad som i övrigt har tagits upp i anmälan ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från JO:s sida.