

Allvarlig kritik mot två tjänstemän i Stockholms stad för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov

Beslutet i korthet: En bostadsrättsförening processade i domstol om balkonger mot fyra medlemmar i föreningen. Under pågående process ansökte föreningen hos stadsbyggnadsnämnden om bygglov för balkonger. Föreningens avsikt var att stadsbyggnadsnämnden skulle avslå ansökan om bygglov och att föreningen sedan skulle använda avslagsbeslutet som bevis i domstolsprocessen. Två tjänstemän hos Stockholms stad får allvarlig kritik för att ha hanterat ärendet om bygglov och kontakterna med sökanden på ett sätt som strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Bakgrund

Fastigheten LL 11 på Kungsholmen i Stockholm ligger i hörnet av Drottningholmsvägen och Kronobergsgatan. Fastigheten och det på fastigheten uppförda bostadshuset ägs av Bostadsrättsföreningen Lavetten 11 (föreningen). I mars 2008 beviljade Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad efter ansökan av en medlem i föreningen, AA, bygglov för bl.a. fyra balkonger på bostadshusets fasad mot Kronobergsgatan. Vid föreningsstämman den 23 april 2008 röstade en majoritet av de röstande för en tillbyggnad av balkongerna. Stadsbyggnadsnämndens beslut om bygglov överklagades av tre medlemmar i föreningen, bl.a. BB och CC. Länsstyrelsen i Stockholms län upphävde i beslut den 27 april 2009 bygglovet i fråga om de fyra balkongerna mot Kronobergsgatan. AA överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog överklagandet i dom den 17 juni 2010. Efter överklagande av AA fastställde Kammarrätten i Stockholm i dom den 17 maj 2011 stadsbyggnadsnämndens beslut om bygglov (bygglov 2011).

Den 14 mars 2012 ansökte föreningen om att Hyresnämnden i Stockholm skulle godkänna stämmobeslutet av den 23 april 2008 om tillbyggnad av balkongerna. Föreningens motparter i processen var fyra av föreningens medlemmar, bl.a. BB, CC och DD. Hyresnämnden beslutade den 7 september 2012 att lämna föreningens ansökan utan bifall. Hyresnämnden motiverade sitt beslut med att föreningen inte hade förmått motbevisa motparternas påståenden om att åtgärden skulle kunna

tillgodoses genom alternativ placering av balkongerna. Föreningen överklagade hyresnämndens beslut till Svea hovrätt. Den 25 september 2012, dvs. under den pågående hovrättsprocessen, ansökte två medlemmar, bl.a. EE, om bygglov för alternativa placeringar av balkonger på fasaden mot Kronobergsgatan (dnr 2012-14927) (bygglov 2012). Den 25 oktober 2012 avslog stadsbyggnadsnämnden ansökan om bygglov. Stadsbyggnadsnämndens beslut att inte bevilja bygglov 2012 åberopades av föreningen i processen i Svea hovrätt. Den 11 juni 2013 beslutade Svea hovrätt att, med ändring av hyresnämndens beslut den 7 september 2012, godkänna föreningsstämmans beslut den 23 april 2008 att bygga balkonger mot gatan. Domstolen ansåg att åtgärden, bl.a. mot bakgrund av stadsbyggnadsnämndens beslut att inte bevilja bygglov 2012, inte skäligen kunde tillgodoses på annat sätt.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 februari 2013 framförde BB, CC och DD (anmälarerna) klagomål mot två tjänstemän i Stockholms stad med anledning av handläggningen av bygglov 2012. De uppgav bl.a. följande.

Ansökan om bygglov 2012 initierades av medlemmar i föreningen som ville bygga balkonger mot gatan enligt bygglov 2011 (balkonggruppen). Ansökan gjordes enkom för att avslås och i syfte att användas som bevis i hovrättsprocessen. Stadsbyggnadsnämndens handläggning av bygglov 2012 har varit partisk. I ett e-postmeddelande den 10 september 2012 redogjorde en person i balkonggruppen för utgången i hyresnämnden och den pågående processen i hovrätten samt bad FF, borgarrådssekreterare vid stadsbyggnads- och idrottsroteln i Stockholms stad, om ett skriftligt besked från stadsbyggnadsnämnden att en viss alternativ placering av balkongerna inte skulle vinna gehör hos nämnden. FF vidarebefordrade e-postmeddelandet till GG, avdelningschef vid bygglovsavdelningen på stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad, och bad henne att skriva ett tjänsteutlåtande enligt balkonggruppens önskemål. GG åtog sig att personligen handlägga ärendet och utformade tjänsteutlåtandet tillsammans med en person i balkonggruppen. Eftersom det var viktigt för balkonggruppen att kunna lämna in ett avslagsbeslut i den pågående hovrättsprocessen gjorde GG sitt yttersta för att påskynda handläggningen. Hon såg bl.a. till att ärendet med kort varsel kom med på stadsbyggnadsnämndens dagordning inför nämndsammanträdet den 25 oktober 2012 och att protokollet från nämndmötet omedelbart justerades. Ärendet fick alltså en ”gräddfil” och klarades av på mycket kort tid. Det mesta i ärendet skedde i det fördolda genom att GG medvetet underlät att diarieföra e-postkommunikationen med balkonggruppen. Först efter det att GG, genom en person i balkonggruppen, fick reda på att de hade avslöjat hennes roll i balkonggruppens framtagande av ”bevis” i hovrättsprocessen diarieförde hon den aktuella e-postkorrespondensen. Stadsbyggnadsnämndens handläggning av bygglov 2012 var alltså uppgjord på förhand och möjliggjordes av GG:s aktiva medverkan som skedde på uppdrag av FF.

Till anmälan var fogad bl.a. e-postkorrespondens mellan FF, GG och personer i balkonggruppen samt diarietikort den 17 november respektive den 30 december 2012 i stadsbyggnadsnämndens ärende med dnr 2012-14927.

E-postkorrespondensen innehöll följande.

E-postskrivelse från AA som enligt uppgift i stadsbyggnadsnämndens remissvar till JO skickats till FF den 10 september 2012:

Hej FF!

Hoppas att det är bra med dig. Jag gissar att du kommer ihåg mig och våra balkonger. Livet går vidare i det byråkratiska Sverige. Vad som nu inträffat är följande: De som förlorade i kammarrätten och högsta förvaltningsdomstolen vad gäller själva bygglov, krävde i våras att stämmobeslutet från år 2008 skulle ogiltigförklaras. Denna fråga avgörs i Hyresnämnden (HN). Genom en serie klantiga omständigheter så schabblade vissa styrelseledamöter i föreningen i samband med den förhandlingen. Jag hade själv tackat ja till en inbjudan att föreläsa på ett internationellt kemimöte i Prag, som jag inte kunde avboka, och HN ville ogärna ändra datumet för förhandlingen och övriga styrelsen tyckte att dom skulle köra detta själva. Så blev det som det blev.

Bifogar HN:s beslut. Dom skjuter in sig på att Brf Lavetten 11 inte föreslagit någon alternativ placering av balkongerna, så även om insynsproblematiken är ringa, menar HN att stämmobeslutet från år 2008 är ogiltigt. Blir man trött?

Jag tror mig ha bevis nog för att visa att de som överklagat dels visat ett rent ointresse för andra placeringsalternativ, dels att de erbjudits sådana.

Anledningen till att jag skriver till dig rör en annan aspekt, nämligen det arkitektoniska. Stadsbyggnadsnämndens ledamöter fick vårt förslag med en central placering på byggnaden (ses på den bifogade ritningen där de som överklagat ritat in en fyrkant med den nya placeringen som de själva föreslår). Jag vet inte om så är fallet, men om SBN:s ledamöter, eller några av dem, ogillar den nya tänkta placeringen så faller HN:s argumentering om ändrad placering. Skulle du kunna tänka dig att höra efter hur ledamöterna ser på den saken. Det skulle ju ytterligare stärka vår sak om den nya placeringen ogillades, eftersom då skulle vi inte få något nytt bygglov och därmed inga balkonger. HN:s beslut får då lite mer vittgående konsekvenser än de själva tänker sig, skulle jag tro.

Som sagt, jag tror att vi klarar att argumentera i Svea hovrätt ändå, men finge vi dessutom ett skriftligt besked om att den nya, föreslagna placeringen inte skulle vinna gehör hos SBN, så skulle det ytterligare stärka vårt case.

Låt mig veta vad du tycker!

Vänligen

AA

(Drottningholmsvägen 1)

E-postskrivelse från FF till GG den 10 september 2012 kl. 09:51:

Inser att jag missade att skicka med bilagan.

En testballong: Skulle de kunna söka förhandsbesked för en annan placering – och få den nekad med hänvisning till att det tidigare lovet är bra?

Vänliga hälsningar,

/ FF

E-postskrivelse från GG till FF den 10 september 2012 kl. 18:08:

Hej!

Tack för intressant läsning. Man lär sig nåt nytt varje dag!

Nej, jag bedömer inte att vi kan säga nej i ett förhandsbesked – detta måste ner i detaljeringsnivå som bygglov. Det betyder alltså hur räcket ska se ut, bärningens placering, storlek etc. Men det borde vara fort gjort av arkitekten. Sen kan vi nog argumentera för ett nej för den placeringen eftersom den första är bättre ur ett arkitektoniskt perspektiv (mer symmetrisk placering för byggnaden, inte konkurrera med hörntornet etc). Bra att KamR uttalat sig om olägenheterna också redan.

Kan det vara nåt?

Hälsar HH

E-postskrivelse från FF till GG den 11 september 2012 kl. 09:59:

Hej,

Bara så att jag verkligen är med – vi bör be dem att söka ett bygglov, med en alternativ placering? Kan SBK då i ett "avslags-tjut" argumentera för att tidigare lagakraftvunnen placering är den bästa ur ett arkitektoniskt perspektiv, eller måste nämnden in och skriva en sådan text..?

Vänliga hälsningar,

/ FF

E-postskrivelse från GG till FF den 11 september 2012 kl. 14:11:

Hej! Jag kan ta på mig att argumentera i ett avslagstjut för att det tidigare var bättre rent arkitektoniskt. Med tanke på gänget i detta projekt är det nog att rekommendera/tipsa att de även be deras arkitekt att skriva några ord om saken också. Om både hängslan o livrem så även antikvariskt yttrande.//HH

E-postskrivelse från FF till GG den 11 september 2012 kl.14:41:

TACK!

Jag meddelar dem förslaget till upplägg. Misstänker att tidsaspekten är den knepigaste, de behöver säkert svaret snabbare än vi egentligen kan åstadkomma.

Vänliga hälsningar,

/ FF

E-postskrivelse från GG till en tjänsteman den 11 september 2012 kl. 16:48:

Hej! Kan du hålla ett öga om/när detta kommer in? Jag har lovat att vara delaktig. Fastighetsbeteckningen är LL 11 o jag har varit inblandad tidigare – är det ärendet m balkonger mot gatan som fick prövningstillstånd i Kammarrätten. Viktigt principärende alltså. Hälsar HH

E-postskrivelse från FF till GG den 12 september 2012 kl. 09:35:

Hej,

Efter att jag återkommunicerade det tänkbara upplägget till de sökande har de återkommit med ett batteri av frågor... Har du möjlighet att kika på några svar?

Tack på förhand!

Vänliga hälsningar,

/ FF

Det finns ju 2 alternativa ställen att placera balkongerna på förutom det vi har lov för. (Direkt i anslutning till vårt burspråk på båda sidor.) Ska vi då söka 2 olika lov

för båda ställena samtidigt för att ordentligt undersöka alla möjliga alternativa placeringar?

Ska vi söka loven med intentionen att vi undersöker alternativen för att vi måste, eller ska vi bara söka loven som vanligt?

Spelar det någon roll vad vi använder för arkitekt? JJ som ritat den tidigare kommer ju separat att hänvisa till att några andra placeringar än den han föreslagit är olämplig. Det kanske blir konstigt om han sedan hjälper oss att rita nya förslag på de ställen han ogillar. Eller är det bättre att han ritat även de nya förslagen? För oss är det kanske lättare att använda en annan arkitekt som hjälpt oss. Som skulle kunna göra ritningar osv lite smidigare och fortare.

Slutligen. Om vi nu söker för dessa nya alternativa placeringar och får nej i SBK och nämnd. Är dessa alternativ för alltid förbrukade i framtiden?

E-postskrivelse från GG till FF den 13 september 2012 kl. 08:13:

Hej! Visst, hinner inte just nu – återkommer fredag em. ok? //HH

E-postskrivelse från FF till GG den 13 september 2012 kl. 09:47:

Det låter jättebra!

Vänliga hälsningar,

/ FF

E-postskrivelse från GG till FF den 14 september 2012 kl. 17:40:

Hej!

Nu så ska jag försöka samla tankarna lite... Det känns svårt att råda dem eftersom frågan är så infekterad grannar emellan. Det gäller ju att hålla sig neutral, o det är ju inte säkert att våra råd kommer att funka i hyresnämnden sen igen. De måste alltså själva göra en avvägning här.

Säger vi nej till de nya placeringarna blir det svårt att komma igen o säga ja, så är det ju. O jag står för att jag ur arkitektonisk synvinkel tycker deras första förslag är bättre. De kan ju välja vägen att vilja göra balkongerna i ny placering också – det är ju inte så dumt att gå sina grannar till mötes ibland o inte lägga prestige i det hela...

Om de vill nej kan ju deras nuvarande arkitekt säkert argumentera bra för detta eftersom han verkligen tycker det, även om han måste rita upp själva förslaget. Sånt tycker jag man får leva med som arkitekt. Om de vill ja är det kanske enklare att byta.

Vet inte om det blev ljusare i frågan nu. Lycka till med dem o trevlig helg! Hälsar HH

E-postskrivelse från FF till GG den 19 september 2012 kl. 15:59:

Hej HH,

Först av allt, tack så mycket för hjälpen med Lavettenfrågorna och med KK:s interpellation.

Nu nya frågor från Lavetten..!

De är, efter samtal med sin advokat, ännu inne på att testa två andra placeringar och skriver så här:

*”Det verkar som om det allra bästa vore om vi kunde köra på med dessa två alternativa placeringar genom nya bygglovsansökningar **så fort det bara går.***

- *Vi har en arkitekt som är snabb.*

- *Bygglövsansökningarna ska ju först till SBK. Där blir de väl automatiskt avslagna och kan inte det gå på en dag eller två?*
- *Sen kör vi det omedelbart till SBN och så fort vi får avslag där så kompletterar vi överklagan till Svea hovrätt med denna information."*

Beredning hos er som "automatiskt avslag" är en intressant syn på saken ☺

Jag har sagt till dem att deras tidsplan är orealistisk – men om vi leker med tanken att de lämnar in två förslag efter helgen och att ärendet har högsta prio, samt att du i enlighet med vad du skrev den 11/9 själv skulle skriva avslagstjutet – vad är det bästa vi någonsin kan göra i tid?

Tack på förhand!

Vänliga hälsningar,

/ FF

E-postskrivelse från GG till FF den 19 september 2012 kl. 16:10:

Haha – detta var ju kul. ☺

Snabbast möjliga är ju till nämnden 25 oktober. Men det förutsätter att ärendet är helt komplett. Behöver alltså:

- Fasad- och planritningar i skala 1:100. Ett för varje förslag och att info de vill ha båda varianterna prövade.
- Detaljritningar räckte i skala 1:20

Jag tror verkligen att ett utlåtande från deras ursprungliga arkitekt med resonemang kring placeringarna kan hjälpa. Eventuellt kanske även en vända till Stadsmuseet här kan vara på sin plats också (det kan hinnas med om det kan kompletteras senare i nämndprocessen).

Be de skriva mitt namn på kuvertet så det kommer till mig på en gång.

Hälsar HH

Ps. Sen får vi argumentera för "gräddfilen" att det är viktigt ur prejudicerande synvinkel. ds

E-postskrivelse från EE till GG den 24 september 2012 kl. 08:28:

Hej HH.

Nu har vi det nya bygglovet klart. Jag antar att det ska vara 3 st kopior i A3 av varje ritning. Ska vi också skriva ett brev och förklara varför vi söker dessa lov, att vi föredrar det godkända tidigare bygglovet, eller ska vi bara söka utan kommentar. Och en bygglövsansökningsblankett ska väl också vara med? Har jag missat nåt?

Och när var och hur kan jag överlämna detta eller kan jag lägga det i nåt postfack eller i receptionen. Jag kan gärna överlämna det till dig personligen om det är bra för dig.

Mvh EE

E-postskrivelse från GG till en tjänsteman den 25 september 2012 kl. 19:30:

Hej LL!

Det ska ha lämnats in en ny ansökan om balkonger på LL 11 idag. Eftersom det är vårt prejudicerande ärende om balkonger mot gatan har jag lovat roteln skyndsamt handläggning. Det låter säkert konstigt – men syftet är att skriva fram ett avslagstjut så snabbt det bara går. Och jag har lovat roteln att fixa det till oktobernämnden. Men jag har bara lovat bort min egen tid. ;-) Det jag vill be om är alltså om hjälp att få det uppfiskat o fördelat direkt i mitt fack så snart det är reggat. Tack på förhand för hjälpen!

Hälsar HH

E-postskrivelse från en tjänsteman till GG den 27 september 2012 kl. 09:06:

Hej HH,

Ärendet är inte registrerat i public ännu. Jag kilar upp med det till dig så fort regget och avd.admin. har gjort sitt.

Hälsar

LL

E-postskrivelse från GG till en tjänsteman den 27 september 2012 kl. 09:36:

Tack! ☺ //HH

E-postskrivelse från EE till GG den 2 oktober 2012 kl. 16:45:

Hej HH.

Jag ska få några spontana protester från medlemmar i vår förening ang vårt bygglov (2 nya placeringar för balkonger, LL 11).

Ska jag skicka in de till dig i ditt namn eller finns det nåt diarienr än. Vart skickar jag de?

Mvh EE.

E-postskrivelse från GG till EE den 2 oktober 2012 kl. 17:54:58:

Hej!

Ärendet har fått diarienummer 2012-14927. Det går bra att skicka kompletteringarna, gärna pdf-format, direkt till min mejl så diariet för jag dem. Enligt min plan hade jag tänkt skriva tjutet nu torsdag/fredag. (Är bortrest med hela nämnden på studieresa nästa vecka.)

Men, om jag har det absolut sista materialet på måndag morgon den 15 oktober kl 0800 finns det chans att få med det till nämnden på ett seriöst sätt till mötet den 25 okt. Gäller både grannars synpunkter o arkitektens material. Då kommer jag behöva direktkontakt med dig under dagen den 15 oktober då för att få din formella kommentar på det jag skrivit.

Kan det funka för er? Hälsar HH

E-postskrivelse från EE till GG den 3 oktober 2012 kl. 10:48:

Hej igen HH.

Här kommer några reaktioner på bygglovet (2012-14927). Hade problem att bifoga Arkitektens utlåtande. Jag försöker skicka det i separat mail.

Mvh EE

E-postskrivelse från GG till EE den 8 oktober 2012 kl. 10:07:01:

Hej! Översänder förslag till beslut enligt ök på mejlen. Eventuella synpunkter behövs senast 10 oktober för nämnden 25 oktober.

Hälsar

HH

E-postskrivelse från GG till dåvarande stadsbyggnadsdirektören Susanne Lindh den 8 oktober 2012 kl. 10:33:

Hej!

Det är på Rotelns önskemål som jag prioriterat detta ärende. Sökande vill ha ett avslag för att underlätta prövningen i hyresnämnden, o då jag också bedömer att det första förslaget är det bästa har jag skrivit fram detta. Har precis skickat tjutet till sök för kommentarer. Vill själv göra några mindre justeringar så det blir lite vassare till, men tänkte att jag gör det när jag är åter från Madrid. Det betyder alltså revidering på fredag. Så vet du inför listmötet på torsdag.

Hälsar HH

E-postskrivelse från EE till GG den 9 oktober 2012 kl. 15:33:

Hej HH.

Mkt bra. Såg du den lilla anmärkningen om länsrätten/förvaltningsrätten. Tänkte på en annan sak. Varför vi började ansöka om balkonger mot gatan/parken var ju för att våra lägenheter ligger i hörnet mot gården och eventuella balkonger mot gården inte var möjliga att få bygglov för. De skulle krocka med trapphusets vädringsbalkonger och dessutom skulle insynen bli nästan direkt rakt in i lägenheterna på motsvarande sidan om trapphuset. Man ser tydligt på planritningen. Vi har under processen också hänvisat till det att vi omöjligen kan få bygglov mot gården. Vilket alla har varit överens om. Men vår motpart skulle göra vad som helst för att förhala och försvåra processen och kan säkert försöka hävda att man ändå ska utreda även ett sådant alternativ. Vilket verkligen skulle vara slöseri med allas tid. Så därför undrar jag om man kan få med en liten hänvisning i din skrivelse om att balkonger mot gården inte är möjligt. Kanske relaterat till vårt ursprungliga givna bygglov. Såg att både SBK och nämndens utlåtande innehöll denna mening: "Ett antal lägenhetsinnehavare har inte möjlighet att anordna balkong mot gården." Eller om man kan få in det på annat sätt. Då skulle vi ha på pränt från er något som alla redan vet. Och så har vi utslutit den "ickefrågan". Vi kan naturligtvis fråga vår arkitekt men en kommentar eller anmärkning från er skulle ju utsluta alla spekulationer. Om det finns tid och möjlighet till detta alltså. Vår tidsplan är ju prio ett.

Mvh EE.

E-postskrivelse från GG till EE den 12 oktober kl. 17:09:

Hej!

Nu har jag ändrat en del. Har fört in ditt påpekande att balkong mot gården prövats redan och så har jag utvecklat frågan om olägenhet och förvanskning (mer "lagspråk"). Plus ändrat lite annat språkligt. På måndag morgon behöver jag skicka iväg dokumentet, så tacksam för dina ytterligare eventuella synpunkter senast måndag kl 0800.

Hälsar HH

E-postskrivelse från GG till EE den 12 oktober 2012 kl. 17:58:

Hej! Ser du detta som ett underhandsinfo och kommer med formellt svar på det jag skickade tidigare idag? Det är en viktig distinktion då jag behöver diarieföra ett svar från dig angående tjänsteskrivelsen. Hälsar HH

E-postskrivelse från EE till GG den 12 oktober 2012 kl. 18:02:

Jag vet inte. Det är väl bättre att jag skickar ett mer formellt svar på utlåtandet. Det kan jag öra på en gång. EE.

E-postskrivelse från GG till EE den 12 oktober 2012 kl. 18:03:04:

Tack – det blir bra. Det räcker om jag har det på måndag morgon som sagt. Nu tänkte jag strax ta helg... Hälsar HH

E-postskrivelse från EE till GG den 14 oktober 2012 kl. 14:57:

Hej HH.

Har läst igenom ditt utlåtande och har egentligen bara två små funderingar under avsnittet **Bakgrund**. Du bedömer naturligtvis själv om det är värt att justera.

- 1) Egentligen var det inte föreningen som ansökte om bygglov i nov 2007 utan medlemmar ur föreningen. Vet ej om det är viktigt att ändra på, det måste ju ändå i slutändan gå igenom föreningen och kanske registreras det också så hos er på Stadsbyggnadskontoret.
- 2) Länsrätten hade vid tillfället ändrat namn till Förvaltningsrätten. Vet ej heller om det är viktigt i sammanhanget.

Annars har jag läst igenom utlåtandet och bekräftar härmed att jag tagit del av det.

Mvh EE.

E-postskrivelse från EE till GG den 15 oktober 2012 kl. 11:24:

Hej HH. Fick du mitt svar, och var det till belåtenhet. Hade de 2 små anmärkningarna. Men kan skicka ett svar som bara bekräftar att jag mottagit info om du vill. Och en liten sak till. Vi måste skicka in skriftligt svar från SBN till Hovrätten senast 31 okt. Hinner protokoll komma i tid till detta? Kan man annars få ett skriftligt förhandsinfo om det inte hinns med?

Mvh EE

E-postskrivelse från en tjänsteman till bl.a. GG och FF den 18 oktober 2012 kl. 13:49:

Hej!

Här kommer en reviderad föredragningslista som gick ut till politikerna igår, inför SBN 25/10. Släng tidigare versioner...

Mvh MM

E-postskrivelse från GG till EE den 18 oktober 2012 kl. 16:44:

Hej! Det var helt ok, o jag har fått med ändringarna i tjänsteskrivelsen, tack. Det verkar lite knappt med tiden eftersom protokollet brukar ta ca 1 vecka att skriva o sedan justera. Jag kollar med sekretariatet om det går att få omedelbar justering o då kan du få det skriftligt i princip på en gång.

Hälsar HH

E-postskrivelse från GG till FF och en tjänsteman den 18 oktober 2012 kl. 16:46:

Hej! I LL 11 finns det önskemål om att ha beslutet senast 31 oktober då de ska göra en inlägga till Hyresnämnden senast denna dag. Jag gissar att det är på gränsen för justeringsdagen – går det att få omedelbar justering?

Hälsar HH

E-postskrivelse från EE till GG den 18 oktober 2012 kl. 17:13:

Tusen tack vad bra. Hur kommer det? Via mail eller vanligt brev. Gärna på mail pga tid och miljö. Har skickat sms för några timmar sedan. Det skrev jag innan detta besked. Så du kan bortse från det.

Tack, EE

E-postskrivelse från GG till EE den 18 oktober 2012 kl. 17:20:

Hej! Har fått bekräftat att förslaget nu är att ärendet omedelbart justeras. Jag kollar med sekretariatet hur ni kan få det tillsänt er. //HH

E-postskrivelse från GG till en tjänsteman den 18 oktober 2012 kl. 17:35:

Hej! Eftersom jag är högst ovan (första gången) hur jag ska göra med detta, så skickar jag det till dig. En inlägga i Lavetten-11-ärendet. Ska jag egentligen koppla dokumentet på något sätt i Public kanske? Nåväl, det är ju lite brått som sagt, hoppas du kan hjälpa till. Tack! Hälsar HH

E-postskrivelse från en tjänsteman till GG den 18 oktober 2012 kl. 18:18:

Hej HH!

Du ska inte (!) koppla det i Public, av skäl som vi kommer förklara närmare på vår dragnings på onsdag :)

Eftersom det ska vara omedelbar justering på detta så skickar vi ut det till politikerna imorgon och dukar med det, normalt hade vi bara dukat med det.

M v h MM

E-postskrivelse från GG till en tjänsteman den 18 oktober 2012 kl. 21:38:

Tackar! :)

E-postskrivelse från AA till bl.a. FF och GG den 16 december 2012:

FF och GG!

Fick i fredags yttrandet från CC och andra från Svea hovrätt. Inte helt oväntat innehåller detta en rad oriktiga och missvisande påståenden, som vi kommer att bemöta. För det avsnitt, som berör den del där vi har samarbetat för att så snabbt som möjligt kunna utreda alternativa placeringar, tänkte jag föreslå följande text till vårt juridiska ombud. Om ni har synpunkter får ni förstås mycket gärna meddela mig.

Gissningsvis kommer även detta mejl att snabbt krävas in av CC o.a., men jag ser inget problem med det. Det är väl bara utmärkt när representanter för staden och stadens medborgare kan samarbeta för att uppnå goda resultat.

Vänligen

AA

Skr. Brf Lavetten 11 tillika en av de som sökt bygglov för balkonger mot Kronobergsparken

Samsyn mellan stadens representanter och de som beviljats bygglov

CC o.a. för ett långt resonemang kring att de som beviljats bygglov fört en diskussion med stadens representanter för att snabbt utreda alternativa placeringar (sidan 3 samt en mängd kopierade epostmeddelanden). Detta var en naturlig följd av HN:s felaktiga slutsats baserad på vad man kallar "bostadsrättshavarnas utredning" att föreningen inte förmått visa att åtgärden (balkongens placering) inte skäligen kan tillgodoses på annat sätt.

Som redan styrkts i den tidigare insända överklagan har CC o.a. uppvisat ett dokumenterat ointresse för att vilja diskutera alternativa lösningar, inklusive alternativa placeringar, varför föreningen inte utrett denna fråga i detalj. Med anledning av HN:s beslut utreddes alternativa placeringar. I syfte att snabbt kunna få SBN att utvärdera dessa inleddes en dialog med FF och GG, vilken resulterade i att det blev möjligt att både lämna in nya bygglovsansökningar och därefter hinna få dem bedömda inom den tidsram som Svea hovrätt medgav. Det finns inget anmärkningsvärt i detta. Tvärtom utgör det ett gott exempel på att myndigheter och medborgare kan samarbeta för att skynda på en process, som annars ofta tar lång tid. (Detta balkongärende har redan pågått i drygt 5 år efter att bygglovsansökan lämnades in, så det är högst rimligt att försöka snabba på processen när så medges).

E-postskrivelse från FF till AA och GG den 17 december 2012 kl. 09:32:

Hej,

Jag har inga synpunkter på förslaget till text, tycker den är balanserad och att den väl beskriver det arbete som gjorts för att kunna få balkongerna på plats - dvs att bekräfta nämndens beslut.

Vänliga hälsningar,

/ FF

E-postskrivelse från GG till AA och FF den 19 december 2012:

Hej!

Tack för info, och jag har inte heller något att tillägga.

Vänliga hälsningar HH

Utredning

Efter genomgång av den e-postkorrespondens och de övriga handlingar som anmälnarna bifogat sin anmälan remitterades ärendet till Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad som uppmanades att redogöra för och yttra sig över handläggningen av bygglov 2012. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 kap. 1 – 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 15 augusti 2013 att överlämna ett tjänsteutlåtande med bilaga från stadsbyggnadskontoret som yttrande till JO. I yttrandet framfördes följande.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Stadsbyggnadskontoret har utrett frågan i samråd med Juridiska avdelningen på Stadsledningskontoret. Utredningens resultat och stadsbyggnadskontorets bedömning redovisas i bilaga B.

Sammanfattningsvis har kontoret kommit fram till att handläggningen av bygglovsärendet har skett enligt plan- och bygglagens bestämmelser och att regeringsformens krav på opartiskhet har följts. Det är vidare stadsbyggnadskontorets bedömning att hanteringen av e-post och andra allmänna handlingar har följt offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Av bilaga B till yttrandet framgick bl.a. följande.

Redogörelse för handläggning av bygglov 2012

Beredning

Ärendet handlades av bygglovschef GG. Handläggningen av bygglov 2012 har pågått i fyra veckor från komplett ansökan till beslut i stadsbyggnadsnämnden. Det innebar en snabbare hantering än genomsnittliga balkongärenden.

Enligt uppgift av GG till utredaren kunde handläggningen av ärendet ske så snabbt, eftersom ärendet gavs prioritet (se nedan) samt på grund av att ärendets förutsättningar redan var väl kända genom hanteringen av bygglov 2011 och kammarrättens prövning av detta. [— — —]

Efter beredningen sammanställdes ett tjänsteutlåtande 15 oktober 2012 till stadsbyggnadsnämnden. Där redovisades bygglovsansökan, med två alternativa

placeringar av balkongerna och jämfördes med placering enligt tidigare beviljat lov 2011.

Jämförelse med handläggningstid för andra ärenden

Handläggningstiderna för bygglovsärenden varierar beroende på förutsättningarna i varje enskilt fall. Det finns flera exempel på korta handläggningstider. Bygglovet för inglasning av en balkong på fastigheten Dalen 4 (dnr 2013-00233) meddelades två veckor efter ansökan. Ett annat exempel är ett bygglov för ny balkong mot gård på en fastighet Apelträdet 7 (dnr 2013-00346). Bygglov meddelades två veckor efter att ansökan kompletterats så att den blev fullständig. I dessa fall har beslut kunnat meddelas på delegation. Vid beslut i stadsbyggnadsnämnd tillkommer normalt ca två veckor.

Beslut

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 25 oktober 2012 att följa stadsbyggnadskontorets förslag till beslut och avslå ansökan med stöd av 9 kap. 30 § PBL. Nämndens ledamöter var eniga i beslutet.

Motivering av beslutet

Beslutet grundades på den bedömning som redovisades i stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande (2012-10-15), att båda föreslagna alternativen enligt bygglov 2012 var sämre lämpade för byggnaden, än det redan beviljade bygglov 2011. Kontoret hänvisade i ställningstagandet till ett rättsfall att om olika placeringar är möjliga får åtgärden enligt PBL inte placeras fritt utan andra intressen ska beaktas (RÅ 1991 ref 46).

I tjänsteutlåtandet redovisas följande bedömning under rubriken ”Stadsbyggnadskontorets bedömning”:

”Symmetri och hörnmotiv är tydliga karaktärsdrag för byggnaden vilket det beviljade lovet (Lov 2011) anpassat sig till. Båda de nu föreslagna placeringarna är asymmetriska.

Balkongernas placering i alternativ 2 konkurrerar till viss del även med hörnmotivet. I alternativ 2 är dessutom insynförhållandena till grannar lika som i Lov 2011, och med den skillnaden att insynen blir in till mindre lägenheter och deras enda sovrum. Kontoret bedömer därmed att alternativ 2 både är sämre utformat för byggnaden som sådan och ger större olägenheter än Lov 2011.

Kontoret bedömer att alternativ 1 visserligen ger en något minskad olägenhet för grannarna än placering enligt Lov 2011 men att olägenheten redan prövats inte vara betydande av kammarrätten. Kontoret bedömer att allmänintresset att inte förvanska byggnaden överväger det enskilda intresset av en olägenhet som inte är betydande.”

Har handläggningen följt gängse rutiner?

Handläggningen av bygglov 2012 har följt stadsbyggnadskontorets rutiner och bestämmelserna i 9 kap. 20-29 §§ plan- och bygglagen (2010:900) (PBL).

Åtgärden bedömdes vara planenlig, vilket innebar att kraven på underrättelse och att inhämta synpunkter från berörda sakägare och boende m.fl. enligt 9 kap. 25 § PBL inte behövde tillämpas.

Kraven på kommunikering med sökandena enligt 9 kap. 26 § PBL har följts. Enligt bestämmelsen får en fråga om lov eller förhandsbesked inte avgöras utan att sökanden och fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet och fått tillfälle att yttra sig över det. Stadsbyggnadsnämnden har därmed ett lagstadgat ansvar att underrätta de sökande om varje upplysning eller yttrande som lämnats av andra än de sökande själva. [— —] Att stadsbyggnadsnämnden låtit sökanden ta del av, och få lämna synpunkter på, beslutsunderlaget (stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande) ingår också i handläggningsrutinerna.

Har handläggningen varit opartisk?

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Stadsgandet innebär ett förbud mot varje form av godtycke vid handläggningen av ärenden. Inga ovidkommande hänsyn får tas och förvaltningsmyndigheten får inte utan rättsligt stöd särbehandla vid utförandet av förvaltningsuppgifter.

I handläggningen av bygglov 2012 har de motstående partsintressena hanterats på ett sakligt och objektivt sätt. Stadsbyggnadsnämndens beslut att avslå ansökan var grundat på de faktiska omständigheter som redovisats i stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande (2012-10-15). Stadsbyggnadskontoret har strävat efter att uppfylla sin upplysnings- och serviceskyldighet utan att favorisera någon av parterna. Varken stadsbyggnadsnämnden, stadsbyggnadskontoret eller någon av de berörda befattningshavarna har tagit ställning för endera av parterna i ärendet.

GG och FF har redovisat att de aldrig haft som utgångspunkt att ”stödjare” någondera av parterna. Därför avvisades AA ursprungliga idé om intyg från nämnden eller ledamöter. Det ingår inte i stadsbyggnadsnämndens roll eller enskilda tjänstemäns uppgifter att utfärda skriftliga intyg till en part. GG gjorde bedömningen att om någon vill få möjligheten till alternativ placering av balkonger prövad krävdes en ansökan om bygglov för alternativen och en ordinarie bygglovsprövning. GG:s bedömning var även att ett förhandsbesked enligt PBL inte var tillämpligt. Det framgår bl.a. av ett internt e-postmeddelande 2012-09-10 från GG till FF ”... jag bedömer inte att vi kan säga nej i ett förhandsbesked – detta måste ner på detaljeringsnivå som bygglov.”. Meddelandet uttryckte GG:s uppfattning att det behövdes ett nytt bygglovsärende och inte räckte med ett förhandsbesked, för att avgöra huruvida stadsbyggnadskontoret skulle avstyrka balkonger med annan placering eller utförande än bygglov 2011.

Det var oundvikligt att ett beslut om bygglov 2012 skulle gynna någon av parterna med motstående intressen. Stadsbyggnadsnämnden hade trots det skyldighet att ge upplysningar och pröva bygglovsansökan. I hanteringen av ärendet har stadsbyggnadskontoret bemödat sig att hålla samma servicegrad i förhållande till båda parterna. [— — —]

FF och GG har redovisat att de varken har vänskaps- eller släktskapsförhållanden och inte heller ekonomiska mellanhavanden med AA eller någon av sökandena. De har inte i något avseende haft anledning att ta ställning för eller emot någon av parterna. FF har grundat sin bedömning på stadsbyggnadskontorets prövning av ärendet. GG har utgått från PBLs bestämmelser och förutsättningarna för fastigheten LL 11.

— — —

GG har uppgett för utredaren att hon i sin bedömning även tog hänsyn till bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen som ålägger varje förvaltningsmyndighet att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Bestämmelsen lagfäster principen att myndigheterna ska hjälpa och biträda varandra i möjligaste mån. GG bedömde att hovrätten kunde ha hjälp av ett beslut om bygglov 2012.

De sökandes motiv

En ovanlig omständighet har varit de sökandes förhoppning att bygglovet skulle avslås. Normalt vill en sökande ha tillåtelse att genomföra den sökta åtgärden.

De sökandes motiv var i detta fall att få besked om bostadsrättsföreningens möjligheter till alternativ placering av balkongerna. Behovet föranleddes av hyresnämndens beslutsskäl, att föreningen inte kunde motbevisa att det saknades andra alternativ. De sökande redovisade även att de önskade få frågan klarlagd i tid inför hovrättens prövning. Redan i samband med förhandskontakterna inför bygglovsansökan fick borgarrådssekreterare FF ett e-postmeddelande från AA den 10 september 2012 som vidarebefordrades till bygglovschef GG. Av detta framgår att

AA gärna ser att ansökan avslås: ”Det skulle ju ytterligare stärka vår sak om den nya placeringen ogillades ...”.

I tjänsteutlåtandet till stadsbyggnadsnämnden redovisas sökandens motiv för ansökan: ”Frågan om balkongerna och deras placering är föremål för prövning i hyresnämnden. Sökanden önskar därför med denna ansökan utreda två andra möjliga placeringar.”.

De sökandes motiv har inte påverkat stadsbyggnadsnämndens eller stadsbyggnadskontorets bedömning, prioritering eller handläggning. Enligt PBL har stadsbyggnadsnämnden skyldighet att pröva en ansökan skyndsamt och det ingår inte i nämndens uppgifter att värdera den sökandes motiv för ansökan.

Ärendets prioritering

Ansökan om bygglov 2012 prioriterades, enligt uppgift till utredaren från FF och GG. Orsaken var ärendets samband med kammarrättens dom i bygglov 2011. Kammarrättens dom har stor politisk betydelse och medför prejudicerande verkan för bedömningen av bygglov för balkonger på husfasad mot gatan. Det finns ingen tidigare dom där kammarrätten gjort en lika tydlig bedömning i fråga om förvanskning och olägenhet för grannar.

Kammarrättens dom i bygglov 2011 har betydelse också för att den visar att det går att bygga balkonger mot gatan – om det görs på lämpligt sätt. Det finns mycket få andra fall att hänvisa till. Oftast har ansökningar om balkonger mot gatan avvisats medan de mot gården fått lov. Genom att kunna visa på ett föredömligt exempel skapas bättre förutsättningar för att kunna hjälpa sökande att hitta lösningar. Stockholm hade under 2012 påbörjat arbetet med riktlinjer för hantering av bygglov för balkonger och vindar. I arbetet med riktlinjerna ingår att kunna visa goda exempel. Därför bedömde GG att det var ett angeläget intresse för stadsbyggnadsnämnden att balkongerna kunde byggas och användas som åskådningsexempel.

Kammarrättens dom är även vägledande vad gäller vilka faktorer som ska bedömas och genom att domen visar att väl utformade och placerade balkonger på en gatufasad inte behöver innebära en sådan förvanskning av en byggnads kulturvärden att bygglovet måste avvisas. Domen innebär även ett viktigt ställningstagande i frågan om när viss insyn innebär betydande olägenhet för en granne. I domen för kammarrätten ett resonemang om att det har betydelse hur stor den insynpåverkade ytan är i förhållande till lägenhetens totala storlek.

Stadsbyggnadsnämndens upplysningsplikt

Innan ansökan om bygglov 2012 lämnades in den 25 september 2012 förekom flera förhandskontakter i ärendet genom e-post. Den första kontakten togs av AA genom e-post till FF den 10 september ”Hej FF! Hoppas att det är bra med dig. Jag gissar att du kommer ihåg mig och våra balkonger ...”. Enligt uppgift till utredaren får FF ganska ofta personligt utformade e-postmeddelanden som hänvisar till tidigare kontakter som han i den omfattande strömmen med flera hundra ärenden varje år inte har någon möjlighet att minnas. I meddelandet gjorde AA en redovisning av hyresnämndens beslut och ställde en fråga om att få ett ställningstagande av nämnden eller enskilda ledamöter.

Med utgångspunkt från AA fråga utväxlades ett antal e-postmeddelanden mellan GG och FF som avsåg hur frågan borde hanteras, vad en bygglovsansökan behöver omfatta, tänkbara tider för handläggningen m.m. [— — —]

Både FF och GG uppger för utredaren att de bedömde att frågorna omfattades av stadsbyggnadsnämndens skyldighet att ge råd och upplysningar om nämndens verksamhet enligt 12 kap. 2 § PBL. I 12 kap. 3 § PBL föreskrivs vidare ”Om någon begär det, ska byggnadsnämnden ge skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning.”. Upplysningsplikten gäller oavsett om begäran framställs av någon vars rätt berörs av ett ärende eller inte.

Serviceskyldigheten är samtidigt en avvägningsfråga. Både GG och FF var medvetna om att stadsbyggnadsnämndens serviceskyldighet har begränsningar som det är särskilt viktigt att iaktta i ett ärende där det finns parter med motstridiga intressen. Det framgår bl.a. av GG:s svar till FF i ett e-postmeddelande den 14 september 2012 "... Det känns svårt att råda dem eftersom frågan är så infekterad grannar emellan. Det gäller ju att hålla sig neutral ...". [— —]

Varför handlades ärendet av bygglovschefen?

GG har redovisat för utredaren att det inte är vanligt att bygglovschefen handlägger bygglovsansökningar, men att det skett i enstaka fall, bl.a. i anslutning till domstolsprövningar. Enligt gällande delegation har avdelningschefen vid bygglovsavdelningen rätt att besluta om bygglov (delegation 3a enligt stadsbyggnadsnämndens delegationsordning för myndighetsbeslut 2012-05-09).

Att GG valde att handlägga bygglov 2012 berodde dels på kopplingen mellan kammarrättens prövning av bygglov 2011, som var av stor betydelse för stadsbyggnadsnämnden, och dels på att den handläggare som tidigare ansvarat för bygglov 2011, efter en omorganisation inte längre arbetade med flerbostadshus. I stället för att sätta in en ny handläggare i ärendet, bedömde GG att det var mer resurseffektivt att själv handlägga ärendet. Genom att GG skrivit stadens yttrande till kammarrätten vid prövningen av bygglov 2011 var hon väl insatt i alla detaljer om byggnaden och dess förutsättningar för balkonger. Hon deltog också själv som stadens representant vid kammarrättens förhandling och syn beträffande bygglov 2011.

En parallell gäller t.ex. bygglov för kv. Sågen (dnr 2012-00280), som också är ett ärende om balkonger på en gatufasad som gått till domstolsprövning. Där tog GG hand om ärendet vid synen med mark- och miljödomstolen.

Intern e-post

E-postmeddelanden mellan GG och FF samt andra tjänstemän är korta och fragmentariska. Det är värt att beakta att e-postmeddelandena inte formulerades med avseende på att de skulle kunna förstås av någon utomstående. Eftersom det inte alltid framgår klart vad texten i meddelandena avser eller grundas på kan de lätt missuppfattas. Ett exempel är det meddelande GG skickade från sin iPad till MM på nämndsekreterariatet den 18 oktober 2012 [— — —] "Eftersom jag är högst ovan (första gången) hur jag ska göra med detta så skickar jag det till dig.". Enligt GG avser meddelandet tekniken att koppla dokument till varandra i stadsbyggnadskontorets ärendehanteringssystem Public. Det är komplicerat och något som GG inte tidigare har gjort själv. Meddelandet ska inte missförstås som att GG är osäker på hantering av bygglovsärenden.

Den interna e-posten har ett ledigt och ibland slarvigt tonfall och är ett uttryck för en snabb intern kommunikation utan några krav på genomtänkta formuleringar. Uttryckssätten speglar också att de såg humoristiska drag i en bygglovsprocess där den sökande, tvärtemot vanligheten, ville ha ett avslag på sin ansökan. Att GG varit i "ond tro" om vad sökandena önskade få för beslut har emellertid inte på något sätt påverkat hennes objektivitet vid handläggningen av bygglovet.

Fråga om alternativ

I ett internt meddelande till FF den 14 september 2012 (ingår i bilaga 1 till JO-anmälan) tar GG upp att sökanden själv bör ta ställning till om det finns acceptabla alternativ "De kan ju välja vägen att vilja göra balkongerna i ny placering också – det är ju inte så dumt att gå sina grannar till mötes ibland och inte lägga prestige i det hela..." Till utredaren förklarar GG att hon har en princip att i samband med starten av ett ärende fråga om eventuella alternativ för att den sökande därefter ska göra ett mer medvetet val. Meddelandet var ställt till FF och avsåg att informera honom om att frågan om tänkbara alternativ och att alternativens för- och nackdelar skulle tas upp med sökanden. Meddelandet speglar alltså att GG inte avser gå ut över

begränsningarna vad gäller serviceskyldigheten utan att det är de sökande som ska avgöra vilket eller vilka alternativ de vill ha prövade.

GG uppger till utredaren att hon inledningsvis bedömde att alternativ 1 eventuellt skulle kunna vara möjligt för bygglov medan alternativ 2 redan från början framstod som olämpligt. Balkongernas placering enligt alternativ 1 ligger nära den som beviljades genom kammarrättens dom i bygglov 2011. Under den fortsatta handläggningen insåg GG emellertid att alternativ 1 medför större olägenhet med avseende på insyn än bygglov 2011. Skälet var att placering enligt alternativ 1 hade påverkat det enda sovrummet i en mindre lägenhet.

— — —

Redogörelse för hantering av allmänna handlingar

Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser

Allmänna handlingar som har inkommit till eller upprättats hos en myndighet ska enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) registreras utan dröjsmål (jfr JO 2002/03 s 491). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att de utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. En absolut registreringskyldighet omfattar alltså endast handlingar som omfattas av sekretess.

Gällande allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att registrera handlingarna och att hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas huruvida en handling har inkommit eller upprättats. Handlingar som bedöms vara av ringa betydelse för en myndighets verksamhet behöver varken registreras eller hållas ordnade. Av 5 kap. 2 § OSL framgår vad registret minst ska omfatta.

Stadens e-postregler

Enligt Stadens Ordningsregler för elektronisk post i Stockholms stad 5 §, Stockholms Stadsarkiv (stadens e-postregler) ska e-post som är allmän handling registreras med undantag för e-post som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet eller som på annat sätt görs sökbara och tillgängliga för utomstående. Meddelanden som uppenbart är av ringa betydelse för nämndens verksamhet skall i stället så snart som möjligt gallras (raderas).

Enligt tillämpningsanvisningarna till e-postreglerna ska e-postmeddelanden som inte är av ringa betydelse antingen registreras, överförs till förvaltningens allmänna brevlåda för arkivering eller överförs till en enhetsbrevlåda för arkivering där. Något skyndsamhetskrav uppställs emellertid inte.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

GG har i det aktuella fallet sparat e-post i e-postprogrammet Outlook fram till dess att hon – inför ärendets avslutande – registrerat meddelanden i diariet för bygglov 2012. Fram till dess GG registrerade meddelandena har de hållits ordnade på ett sätt så att det utan svårighet har kunnat fastställas om de inkommit eller upprättats. Inga av de aktuella e-postmeddelandena har omfattats av sekretess. Det är därmed stadsbyggnadskontorets uppfattning att GG agerande har följt såväl OSLs krav på registrering av allmänna handlingar som stadens interna e-postregler.

Anmälarna kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller

grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar).

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en förvaltningsmyndighet. Även hur förvaltningsmyndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en subjektiv och en objektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Det subjektiva är hur myndigheten själv anser sig ha agerat medan det objektiva är hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Det räcker att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att grundlagsregeln i 1 kap. 9 § RF ska ”slå till”, och det kan inte läkas av att helt oförvitliga tjänstemän fattat de aktuella besluten. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräcklig för att hindra vissa förfaranden (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2010, s. 59).

Enligt 5 kap. 1–2 §§ OSL ska allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får dock 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 därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten 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 dock tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande ett visst ärendeslag ska registreras, krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även för meddelanden som befordras elektroniskt.

Bedömning

Anmälarna har ifrågasatt stadsbyggnadsnämndens handläggning av bygglov 2012. De har hänvisat till bl.a. innehållet i den e-postkorrespondens som förekommit samt till att e-postmeddelanden diariefördes först i efterhand. Anmälarna har också uppfattat att det i handläggningen gjorts avsteg från det normala förfarandet vid nämnden, såsom att ärendet handlagts av bygglovschefen själv och hanterats på mycket kort tid. Även det förhållandet att balkonggruppen getts stort inflytande över innehållet i det tjänsteförslag som upprättats i ärendet har medfört att anmälarna ifrågasatt tjänstemännens opartiskhet.

Jag vill inledningsvis nämna att stadsbyggnadsnämndens beslut i sak inte föranleder något uttalande från min sida.

Bakgrunden till ansökan om bygglov 2012 var att sökandena ville ha ett avslagsbeslut för att åberopa i en process i en domstol mellan föreningen och fyra medlemmar i föreningen. Detta var både FF och GG medvetna om, och det borde ha gjorts dem särskilt angelägna att handlägga ärendet så att de uppfyllde regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Självklart skulle de se till att ansökan om bygglov blev prövad i enlighet med bestämmelserna i PBL. Men handläggningen fick inte utformas så att den gav intryck av att stadsbyggnadskontoret tog parti för en av parterna i en domstolsprocess.

En byggnadsnämnd har till uppgift att pröva ansökningar om bygglov (9 kap. 20 § plan- och bygglagen, 2010:900, PBL), oavsett sökandens motiv för att ansöka. Det kan aldrig vara fel av en myndighet att handlägga ett ärende skyndsamt eller att prioritera ett ärende på grund av att sökanden av någon anledning behöver få ett snabbt avgörande. Inte heller den omständigheten att myndigheten redan innan ansökningen görs kan ge ett preliminärt besked om innehållet i det kommande beslutet kan som regel läggas till grund för kritik. Det finns inte heller något som tyder på att handläggningsreglerna i PBL eller gällande delegationsbestämmelser inte har följts i detta fall.

Bygglovsärendet inleddes genom att AA i en skrivelse till FF förklarade att han och hans medparter behövde ett beslut om avslag på en ansökan om bygglov för att stärka sin talan i ett mål i hovrätten. FF tog samma dag kontakt med bygglovschefen GG, som åtog sig att skriva ett förslag till ett sådant beslut. FF vidarebefordrade därefter vid upprepade tillfällen frågor till henne från balkonggruppen om hur ansökan lämpligen borde utformas och det förekom också en långtgående rådgivning i den delen från tjänstemännens sida. FF återkom med frågor om handläggningstiden och frågade GG ”Vad är det bästa vi någonsin kan göra i tid?”.

Stadsbyggnadsnämnden har i sitt svar till JO hänvisat till nämndens upplysningsskyldighet enligt 12 kap. 2 och 3 §§ PBL. Vid sidan av dessa bestämmelser finns regler om serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223), som gäller för byggnadsnämnderna. Av motiven till den sistnämnda bestämmelsen framgår att det i ärenden där det finns flera enskilda parter kan skada tilltron till myndighetens opartiskhet om myndigheten lämnar den ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten. Det framhålls vidare att serviceskyldigheten begränsas med tanke på fall av det slaget (prop. 1985/86:80 s. 20 f.). Serviceskyldigheten är med andra ord underordnad kravet på opartiskhet, något som ju även följer av att det senare stadgas i grundlag.

Nämnden har i fråga om den interna e-posten mellan tjänstemännen framfört att sådan inte formuleras för utomstående och att den ofta har ett ledigt och ibland slarvigt tonfall. Jag inser att det kan förhålla sig så. Jag förstår emellertid att anmälarna har reagerat på kommunikationen mellan tjänstemännen i detta fall. Skriftväxlingen har i vissa delar tveklöst varit utformad på ett sätt som för en

utomstående är ägnat att ge upphov till misstro av det slag som anmälarna ger uttryck för.

GG arbetade fram ett tjänsteutlåtande under tät e-postväxling med EE. Av e-postväxlingen mellan tjänstemännen och EE framgår att man inte endast kommunicerade med honom utan också tillät honom att medverka vid utformningen av tjänsteutlåtandet. När han föreslog en viss skrivning i uttalat syfte att undvika att föreningens motparter skulle komma att kräva ytterligare utredning i det pågående målet gick GG honom till mötes och skrev in hans påpekande i utlåtandet. Det är klart att en sådan hjälpsamhet var ägnad att hos föreningens motparter i målet i Svea hovrätt väcka misstankar om bristande opartiskhet.

På motsvarande sätt kan man ifrågasätta FF och GG:s svar på AA e-postmeddelande den 16 december 2012, alltså efter det att stadsbyggnadsnämnden hade avslagit ansökan om bygglov. AA översände ett utkast till en text som uppenbarligen var avsedd att användas i en inlägga till Svea hovrätt. FF lämnade synpunkter på förslaget till AA medan GG inte uttryckligen avböjde att lämna synpunkter utan uttalade att hon tackade för informationen och inte hade något att tillägga.

Nämnden har medgett att e-postkorrespondensen mellan GG och företrädare för balkonggruppen diariefördes i ärendet först i efterhand men gjort gällande att detta inte står i strid med bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ OSL. Eftersom andra handlingar i ärendet registrerats fortlöpande har myndigheten, i enlighet med vad som sägs under Rättslig reglering, varit skyldig att utan dröjsmål registrera även de aktuella e-postmeddelandena, som utan tvekan hör till ärendet. Registreringen kom nu att ske nästan två månader efter att beslut fattats i ärendet, för övrigt i princip samtidigt som AA skickade ett meddelande till FF och GG om att bl.a. motparterna begärt ut e-post i ärendet. Det framgår även av handlingarna att GG vid ett tillfälle frågade EE om ett meddelande var ”underhandsinfo” eller ett formellt svar på det hon tidigare hade skickat till honom. Hon skrev ”Det är en viktig distinktion då jag behöver diarieföra ett svar från dig angående tjänsteskrivelsen”. Det är tydligt att alla e-postkontakter med sökanden inte var avsedda att registreras i ärendet.

Sammanfattningsvis vill jag säga följande. Det var en ovanlig situation att de som sökte bygglov ville att deras ansökan skulle avslås och avsåg att åberopa ett avslagsbeslut i en domstolsprocess. Jag har som framgått inga invändningar mot att stadsbyggnadsnämnden prövade ansökan, och inte heller har jag några synpunkter på det beslut som nämnden fattade. Men vad jag är kritisk mot är FF och GG:s hantering av ärendet inför och efter stadsbyggnadsnämndens beslut. Efter att ha granskat e-postkorrespondensen har jag förståelse för att anmälarna är kritiska mot handläggningen. Det är två saker som jag bedömer som särskilt allvarliga. Den första är att GG på begäran av EE skrev in ett påpekande om balkonger mot gården i sitt tjänsteutlåtande – ett påpekande som inte hade med ärendet att göra men som EE trodde att han skulle få nytta av i den pågående processen i Svea hovrätt. Allvarligt är också att FF på begäran av AA lämnade synpunkter på ett förslag till

inlaga i den pågående hovrättsprocessen och att GG inte uttryckligen avböjde att lämna synpunkter på förslaget utan uttalade att hon tackade för informationen och inte hade något att tillägga. Dessa övertramp i förening med den övriga e-postkorrespondens som registrerats och dröjsmålet med diarieföring av denna korrespondens leder till att jag instämmer med anmälarna. FF och GG:s sätt att hantera ärendet och kontakterna med sökandena stod i strid med det grundlagsfästa kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. De förtjänar därför allvarlig kritik.

Ärendet avslutas.