

**Anmälan mot Strängnäs kommun m.fl. angående handläggningen av överklaganden m.m.**

---

**Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 26 juni 2008, klagade B. Stümer på Strängnäs kommun och på Länsstyrelsen i Södermanlands län. Anmälan mot Strängnäs kommun gällde handläggningen av beslut och överklaganden. B. Stümer gjorde gällande att kommunen hade hemlighållit beslut och handlingar för honom och hindrat honom från att överklaga. Han menade också att beslut, meddelade av kommunen och Länsstyrelsen i Södermanlands län i ärenden om byggande av vindkraftverk, borde ogiltigförklaras eftersom myndigheternas beslutsunderlag var bristfälligt. I anmälan framfördes i huvudsak följande.

Den 22 februari 2008 meddelade Miljö- och räddningsnämnden i Strängnäs kommun beslut om försiktighetsmått i ett ärende om uppförande och drift av två vindkraftverk (dnr 19/2008 420). Den 23 april 2008 lämnade B. Stümer in ett överklagande av beslutet till kommunen. Den 7 maj 2008 avvisade kommunen hans överklagande som för sent inkommet. Den 18 maj 2008 skickade han ett överklagande av beslutet direkt till länsstyrelsen. I skrivelsen begärde han att hans överklagande från den 23 april 2008 skulle beaktas. Den 21 maj 2008 underrättades han om att länsstyrelsen överlämnade hans skrivelse till kommunen för prövning av om överklagandet hade kommit in i rätt tid. Kommunen hade inte svarat. – Den 5 mars 2008, PBN/2008:163-229, beslutade Plan- och byggnämnden i Strängnäs kommun att anta ett policydokument för vindkraft. Beslutet saknade besvärshänvisning. Den 25 april 2008 lämnade B. Stümer in ett överklagande av beslutet till kommunen (JO:s aktbil 6). Skrivelsen var ställd till kommunen men det angavs att överklagandet var avsett för länsstyrelsen. Han hade inte fått något svar med anledning av överklagandet. – Den 23 april 2008 begärde B. Stümer i ett brev till kommunen att få alla papper som rörde vindkraftverksbygget inom kommunen. Kommunen lämnade ut en pärm författad av en konsult. – Den 28 april 2008 begärde B. Stümer i en skrivelse (JO:s aktbil 8) till kommunen skriftlig besvärshänvisning för "beslut om bygget av vindkraftverk på Selaö". Skrivelsen hade inte besvarats. – Den 29 maj 2008 skrev han till kommunen och begärde svar på sin begäran om besvärshänvisning (JO:s aktbil 12). Han begärde också kopior av två miljökonsekvensutredningar, en översiktsplan, samt av de handlingar som kommunen hade skickat till länsstyrelsen "enligt dnr 555-942-2008 rörande en etablering av vindkraftverk på fastigheterna Näs 1:4 och Knutsberg 1:2". Skrivelsen

hade inte besvarats. – Den 29 maj 2008 skrev han till länsstyrelsen och begärde svar på sitt överklagande av kommunens beslut om antagande av ett policydokument (dnr PBN/2008:163-229). Skrivelsen hade inte besvarats. – I en skrivelse till kommunen den 11 juni 2008 (JO:s aktbil 14) begärde B. Stümer kopia av detaljplanen för bygget av vindkraftverk på Näs 1:4 och Knutsberg 1:2 och detaljplanen för vindkraftverken på Ytterselö-Åleby 2:1. Skrivelsen hade inte besvarats.

### Utredning

Länsstyrelsen i Södermanlands län lämnade vid telefonkontakt med föredraganden hos JO den 13 och 15 augusti 2008 sammanfattningsvis följande upplysningar.

Ett överklagande från B. Stümer avseende kommunens beslut den 22 februari 2008 rörande vindkraftverk på Näs 1:4 inkom till länsstyrelsen den 3 juni 2008. Ärendet, dnr 403-8264-2008, var pågående. Skrivelserna från B. Stümer den 24 april 2008, överklagande av kommunens beslut PBN/2008:163-229 (JO:s aktbil 6), och den 29 maj 2008, med begäran om länsstyrelsens svar på överklagandet, inkom till länsstyrelsen den 2 juni 2008. Länsstyrelsen hade den 15 augusti 2008 ännu inte hunnit besvara brevet från B. Stümer.

JO anmodade Kommunstyrelsen i Strängnäs kommun att ge in utredning och yttrande över handläggningen av B. Stümers skrivelser den 24 och 28 april 2008 (JO:s aktbil 6 och 8), den 29 maj 2008 (JO:s aktbil 12) och den 11 juni 2008 (JO:s aktbil 14).

Den 14 november 2008 inkom kommunens remissyttrande. Yttrandet hade i huvudsak följande innehåll (bilagor undantagna).

I samband med att ansökan om förhandsbesked för tre vindkraftverk på Ytterselö-Åleby 2:1 inkom till Strängnäs kommun uppdrog kommunens plan- och byggnämnd (PBN) till samhällsbyggnadskontoret att utreda frågan om vindkraftverk och att ta kontakt med Mälardalsrådet för att samla in omkringliggande kommuners synpunkter. Inga synpunkter eller förslag på inriktning avseende vindkraftsutbyggnad framkom vid samhällsbyggnadskontorets kontakt med Mälardalsrådet. Ett flertal kommuner hade däremot upprättat egna policydokument för vindkraftverk, vilket även Strängnäs kommun gjort. Plan- och byggnämnden antog genom beslut PBN § 31, 2008-03-05 (se bilaga 1) förslag till policy för Strängnäs kommun (se bilaga 2).

Skrivelse med överklagan (JO aktbil 6) av plan- och byggnämndens beslut om att anta policyn inkom till Strängnäs kommun 2008-04-25. Av handlingarna i ärendet framgår att överklagandet avvisats genom en rättidsprövning 2008-09-16 (se bilaga 3, 4) då överklagandet ej inkommit i rätt tid.

Plan- och byggnämndens beslut att anta en generell policy för etablering av vindkraft i Strängnäs kommun kan överklagas genom laglighetsprövning. Kommunen skulle därför ha tillämpat kommunallagens regler avseende överklagande. Av reglerna om laglighetsprövning följer att ett överklagande skall ges in till länsrätten och att länsrätten är den instans som prövar överklagandet. Strängnäs kommun skulle därför skyndsamt ha översänt skrivelsen med överklagande till länsrätten. Länsrätten är den myndighet som prövar frågan om överklagandet kommit in i rätt tid.

Kommunstyrelsen anser att handläggningen av Stümers överklagande är anmärkningsvärd. Överklagandet skulle skyndsamt ha översänts till länsrätten. Överklagandet enligt JO aktbil. 6 har nu, 2008-10-27, överlämnats till länsrätten för prövning.

Förhandsbesked om tre vindkraftverk lämnades av plan- och byggnämnden i beslut PBN § 32, 2008-05-03, (2008-03-05, JO:s anm.), (se bilaga 5). Beslutet anslogs på kommunens anslagstavla (se anslagsbevis i bilaga 5) samt annonserades i Eskilstuna kuriren och Strängnäs Journalen 2008-04-25 resp. 2008-04-30 (se bilaga 6). Skrivelsen med begäran om skriftliga besvärshänvisningar i brevet inkommet 2008-04-28 (JO aktbil 8) har tolkats som en överklagan av det positiva beslutet om tre vindkraftverk. Överklagandet har genom rättidsprövning 2008-09-16 avvisats med hänvisning till att det ej inkommit i rätt tid (se bilaga 7).

För att ett överklagande skall kunna prövas måste en rad sakprövningsförutsättningar, kriterier, vara uppfyllda. Beslutsmyndigheten, dvs. Strängnäs kommun, skall pröva om överklagandet inkommit i rätt tid. Bedömningen av de övriga kriterierna ankommer på den myndighet som har att pröva överklagandet. I detta fall ankommer det på länsstyrelsen att pröva överklagandet och således även pröva frågan om klagorätt, beslutets överklagbarhet etc.

Kommunen har i ärendet betraktat skrivelsen, JO aktbil 8, så som ett formellt överklagande. Det kan förvisso framstå som att förfrågan från Stümer avser mynna ut i en formell överklagan. Genom kommunens agerande har dock klaganden inte haft möjlighet att framföra vilket beslut klaganden vill ha i det aktuella beslutets ställe och grunderna för detta. Det framgår inte att någon handläggare haft kontakt med Stümer angående skrivelsen, någon tjänsteanteckning i ärendet som styrker bedömningen finns inte heller. Skrivelsen borde således betraktas utifrån sitt faktiska innehåll. Strängnäs kommun skulle således ha besvarat skrivelsen med en upplysning om hur det aktuella beslutet kunde överklagas. Till den delen är även denna handläggning anmärkningsvärd.

I skrivelser inkomna till kommunen 2008-05-29 samt 2008-06-11 begär Stümer att få kopior av en rad handlingar (JO aktbil 12, 14). Stümer begär att få kopior av följande handlingar:

*Begäran enligt JO aktbil 12*

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som kommunen har upprättat som grund för tjänsteutlåtande, dnr. PBN/2007:402-239 samt MKB som kommunen gjort i frågan om etablering av vindkraftverk på fastigheterna Näs 1:4 och Knutsberg 1:2.

Översiktsplan för Strängnäs kommun.

Handlingar skickade till länsstyrelsen enligt dnr 555-942-2008 rörande en etablering av vindkraft på fastigheterna Näs 1:4 samt Knutsberg 1:2.

*Begäran enligt JO aktbil 14*

Detaljplan för bygget av vindkraft på Näs 1:4 och Knutsberg 1:2.

Detaljplan för vindkraftverken på Ytterselö-Åleby 2:1.

Av utredningen i ärendet framgår att någon miljökonsekvensbeskrivning inte finns upprättad i ärendet om förhandsbesked avseende vindkraft. Enligt uppgift från samhällsbyggnadskontoret har aktuell översiktsplan lämnats ut till Stümer. Vidare begär Stümer kopior av de handlingar som skickats till länsstyrelsen rörande etableringen av vindkraft på fastigheterna Näs 1:4 och Knutsberg 1:2. Strängnäs kommun har vid tiden för begäran inte översänt några handlingar till länsstyrelsen. Begäran kan därför inte till denna del tillmötesgå. Likaså finns inte några upprättade eller antagna detaljplaner för fastigheterna Näs 1:4, Knutsberg 1:2 eller Ytterselö-Åleby 2:1. Stümers begäran kunde därför inte heller avseende denna del av begäran om kopior tillmötesgå. Utförliga upplysningar om kommunens hantering av vindkraftfrågan har givits klaganden via samhällsbyggnadschef (se bilaga 8).

Kommunstyrelsen vill anföra att om en enskild begär att få ta del av en handling som inte existerar hos myndigheten ska naturligtvis den enskilde omgående informeras om att handlingen inte finns. Detta följer av 4 § förvaltningslagen. Sådan information lämnades avseende detaljplanerna av kommunen (se bilaga 8). Kommunstyrelsen anser dock att det är anmärkningsvärt att svaret på förfrågan tillsänts den enskilde först efter nästan två månader. Om den enskilde, trots att denne informerats om att den handling denne önskar ta del av inte finns, vidhåller sin framställning om att få ta del av handlingen och det rör en handling som typiskt sett kan förekomma hos myndigheten, bör myndighetens handläggning följa den i 15 kap. sekretesslagen angivna ordningen, dvs. ett avslagsbeslut ska meddelas och en överklagandehänvisning lämnas. Därtill måste det i tryckfrihetsförordningen uppställda skyndsamhetskravet beaktas.

Kommunstyrelsen vill framhålla att Stümer erhållit kopior av de handlingar som finns hos myndigheten och som enligt gällande lagstiftning skall lämnas ut. Stümer har dock inte skyndsamt eller inom skälig tid fått svar på eller erhållit avslagsbeslut till den del av Stümers begäran som kommunen inte kan tillmötesgå. Kommunstyrelsen har i och med JO:s remiss uppmärksammat på Stümers begäran om kopior och därigenom sett till att ett formellt överklagbart beslut (se bilaga 9) meddelats.

Kommunstyrelsen vill framhålla att kommunen anser att det är av största vikt att det inom en myndighet finns utarbetade rutiner som säkerställer att bestämmelserna om myndigheters handläggning av ärenden samt utlämnande av allmänna handlingar tillämpas på ett korrekt sätt. Med anledning av vad som framkommit vid utredningen inför besvarandet av JO:s remiss rörande den formella hanteringen av B. Stümers skrivelser och framställningar kommer kommunstyrelsen att se till att kommunen ser över sina rutiner i dessa avseenden samt skyndsamt initierar utbildning.

B. Stümer kommenterade remissvaret. I en skrivelse den 12 november 2008 begärde han JO:s hjälp med att bl.a. få del av ytterligare handlingar från kommunen och att JO skulle fastställa att hans överklaganden av plan- och byggnämndens beslut skulle gälla. I ett yttrande till JO den 12 december 2008 framförde han att han i en skrivelse, ingiven till kommunen den 17 november 2008, hade begärt att få del av dokumentation men att kommunen inte hade svarat.

### **Rättslig reglering**

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Enligt 7 § FL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 24 § FL framgår att beslutsmyndigheten ska pröva om ett överklagande har inkommit i rätt tid. Har överklagandet inkommit för sent ska myndigheten enligt huvudregeln avvisa överklagandet. Om överklagandet inte avvisas ska det enligt 25 § FL tillsammans med övriga handlingar i ärendet överlämnas till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet ska överlämna ett överklagande. Det ligger emellertid i sakens natur att överlämnandet ska ske utan dröjsmål. Den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen på snabb och skyndsamt handläggning m.m. ska vara vägledande även i detta hänseende (prop. 1985/86:80 s. 77). När omprövning inte företas bör överlämnandet normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten (se bl.a. JO 1995/96 s. 314).

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska en allmän handling som får lämnas ut - och 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 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.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut ska, enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100), den som begär handlingen underrättas om detta. Han ska också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut kan överklagas enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen.

## Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte avsedd att ersätta den prövning som sker genom att beslut omprövas eller överklagas. Mot denna bakgrund har JO:s granskning inte avsett myndigheternas ställningstaganden i ärenden om vindkraft och inte heller kommunens beslut om avvisande av överklaganden.

### *Kommunens handläggning av överklagandet (JO:s aktbil 6) av beslutet om att anta policy*

Av utredningen framgår att B. Stümers överklagandeskrivelse kom in till kommunen den 25 april 2008 och att rättidsprövning skedde den 16 september 2008 då överklagandet avvisades. Kommunen har inte angett några skäl till att handläggningen drog ut på tiden. Av förvaltningslagens regler följer att rättidsprövningen ska ske skyndsamt i anslutning till att ett överklagande kommer in till beslutsmyndigheten.

Av remissyttrandet framgår att kommunen senare fann att överklagandet skulle prövas av länsrätt och att kommunen därför den 27 oktober 2008 överlämnade överklagandet dit. Mot bakgrund av att JO:s granskning inte är avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning går jag inte närmare in på denna del av handläggningen. Sammantaget förtjänar kommunen dock kritik för den långa handläggningstiden.

### *Kommunens handläggning av B. Stümers begäran om besvärshänvisning (JO:s aktbil 8)*

I en skrivelse som kom in till kommunen den 28 april 2008, med påminnelse den 29 maj 2008, begärde B. Stümer besvärshänvisning avseende beslut om bygge av vindkraftverk på Selaö. Kommunen har förklarat att skrivelsen tolkades som ett överklagande vilket avvisades den 16 september 2008 såsom för sent inkommet.


Kommunen har i sitt yttrande till JO anfört att skrivelsen borde ha betraktats utifrån sitt faktiska innehåll och besvarats med upplysning om hur det aktuella beslutet kunde överklagas. Oavsett hur skrivelsen uppfattades så borde kommunen emellertid ha handlagt den långt tidigare än vad som skedde. Handläggningstidens längd föranleder kritik också i detta fall.

### *Handläggningen av begäran om utlämnande av handlingar (JO:s aktbil 12 och 14)*

Som kommunen själv har konstaterat har handläggningen av B. Stümers framställningar om att få del av handlingar inte skett i enlighet med det skyndsamhetskrav som gäller enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Handläggningen föranleder därför kritik.

Jag förutsätter att kommunen numera handlagt B. Stümers framställningar i skrivelsen, som gavs in till kommunen den 17 november 2008, i enlighet med de regler som gäller för utlämnande av allmänna handlingar.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd.

  
Hans-Gunnar Axberger

  
Charlotte Håkansson

Expedition till

B. Stümer

Kommunstyrelsen i Strängnäs kommun (dnr 2008:572-108)

Länsstyrelsen i Södermanlands län (dnr 403-8264-2008)