

PROTOKOLL

Dnr 9378-2024, 9379-2024 Sid 1 (5)

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Inspektion av Länsstyrelsen i Dalarnas län den 5–6 november 2024

Inledning

Inspektionens inriktning var att granska handläggningen av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, stiftelser, bevakningsföretag, djurskydd och överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Granskningen gjordes främst utifrån allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar och övergripande rättssäkerhetsaspekter.

Totalt granskades 161 ärenden, varav 21 ärenden gällande utlämnande av allmän handling och 35 ärenden vardera av övriga ärendeslag. JO tog även del av länsstyrelsens arbetsordning med bilagor och myndighetens skriftliga rutiner för handläggning av begäran om allmän handling. Vid inspektionen inhämtades även uppgifter genom samtal med företrädare för länsstyrelsen.

JO Per Lennerbrant höll i samband med inspektionen ett informationsmöte för personal vid länsstyrelsen om JO:s roll och uppgift. JO tog vid mötet upp bl.a. vikten av förståelse för tjänstemannarollen som grund för god förvaltning.

Information från länsstyrelsens företrädare

Länsstyrelsen har förutom de uppdrag som framgår av instruktion och regleringsbrev tre egna myndighetsövergripande inriktningar för sitt arbete 2025; att medvetet arbeta för hållbar omställning i all verksamhet, att skapa förtroende för myndighetens roll och arbete i kontakter med länets aktörer samt att stärka myndighetens förmåga att hantera kriser. Ett aktivt internt värdegrundsarbete pågår.

I fråga om de områden som granskningen omfattade framhölls i huvudsak följande.

Myndigheten behöver i högre utsträckning prioritera ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Handläggningen är organiserad så att arkivfunktionen inom avdelningen för verksamhetsstöd hanterar framställningar som rör

avslutade ärenden. Begäran avseende pågående ärenden handläggs av den avdelning som har ärendet i sak.

Ärenden gällande bevakningsföretag och stiftelser kommer vid årsskiftet 2024/2025 att flyttas över till Länsstyrelsen i Örebro län. En utmaning är att kunna upprätthålla tillsynen och behålla relevant personal till dess att verksamheten i Falun ska avslutas. Myndighetens tillsyn omfattar ungefär 7 000 stiftelser.

På den enhet som hanterar djurskyddsärenden arbetar hälften av handläggarna med händelsestyrda arbetsuppgifter, t.ex. att ta om hand inkomna anmälningar. Den andra hälften arbetar med den planerade tillsynen. Det är en hög inströmning av nya ärenden vilket kräver ett effektivt arbetssätt. Det är vidare en tidskrävande uppgift för djurskyddshandläggarna att hantera utlämnande av handlingar i pågående ärenden. Myndigheten har även noterat en ökning av försök att påverka handläggare genom t.ex. hot.

Länsstyrelsen är andra instans i överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen. Det finns riktvärden för handläggningstiden i regeringens regleringsbrev för länsstyrelserna. Myndigheten ligger förhållandevis bra till i nuläget, men det har tidigare funnits perioder med längre handläggningstider.

Iakttagelser och uttalanden av JO Per Lennerbrant

Inledning

Mitt samlade intryck från inspektionen är att länsstyrelsens handläggning i de granskade ärendeslagen fungerar väl. Det rådde på det stora hela ordning och reda i akterna. Handläggningstiderna framstod, med vissa undantag, som godtagbara. De beslut som granskades var väl motiverade.

Länsstyrelsens företrädare redogjorde vid det inledande mötet för ett pågående värdegrundsarbete. Jag vill betona hur viktigt, för att inte säga avgörande, det är för en god förvaltning i medborgarnas tjänst att varje enskild medarbetare har tänkt igenom vad som ligger i rollen och förstår sitt uppdrag, samt har förutsättningar att i vardagen leva upp till de höga krav som ställs. Länsstyrelsens utvecklingsarbete är värdefullt och behöver bedrivas kontinuerligt. Ett gott ledarskap är en förutsättning för att myndigheten ska vara framgångsrik med detta.

I det följande redovisas iakttagelser och mina uttalanden när det gäller de ärendetyper som granskades.

Utlämnande av allmänna handlingar

En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

I de ärenden som granskades hade den enskilde begärt att myndigheten skulle fatta ett överklagbart beslut enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

JO:s granskning försvårades av att hela skriftväxlingen inte fanns med i alla ärenden. I flera fall saknades begäran om utlämnande, vilken enligt länsstyrelsens interna rutin ska finnas i ärendet.

Handläggningstiderna var generellt sett godtagbara, men det fanns några enstaka fall av långsam handläggning av en begäran. I ett par fall hade det även dröjt för länge innan länsstyrelsen hade fattat ett överklagbart beslut. En iakttagelse var att det då ofta hade dröjt innan ett ärende registrerades med begäran om ett överklagbart beslut. När ärendet väl hade lagts upp fattades dock beslutet kort tid därefter.

Myndigheten har utarbetat en utförlig handledning till stöd för handläggningen, vilket är värdefullt. Jag noterade att skyndsamhetskravet och vikten av att handlingsutlämnanden ska prioriteras betonas. Handledningen gav även svar på många frågeställningar som kan uppkomma i denna typ av ärenden, bland annat om rätten att vara anonym.

Länsstyrelsens breda och mångfacetterade verksamhet kan medföra att sekretessfrågorna blir komplicerade. Jag vill därför framhålla vikten av att de handläggare som prövar frågor om sekretess har nödvändig kompetens och att besluten fattas på rätt nivå.

Stiftelser

Ett ärende ska enligt 9 § förvaltningslagen handläggas så snabbt som möjligt. Myndigheten har en skyldighet att aktivt arbeta för att driva ärenden framåt mot ett avslut.

Vissa av tillsynsärendena var påfallande gamla. Några ärenden hade inletts under 2020 och var vid tiden för inspektionen ännu inte avslutade. Det fanns vidare exempel på passivitet i handläggningen. Ett ärende hade legat utan åtgärd i cirka tio månader efter att begärda kompletteringar kommit in till myndigheten. I ett annat ärende hade en stiftelse inte följt ett föreläggande om att ge in kompletteringar. Vid tiden för JO:s inspektion hade det gått cirka åtta månader sedan svarstiden gick ut utan att länsstyrelsen följt upp ärendet eller vidtagit någon annan åtgärd. Det är viktigt att det tas initiativ från myndighetens sida för att driva handläggningen framåt i sådana fall. Ärendet riskerar att bli gammalt och det är självklart viktigt att en myndighet följer upp sina meddelade förelägganden.

Bevakningsföretag

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Prövningen görs av länsstyrelsen och ska slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. (4 och 6 §§ lagen om bevakningsföretag samt 11 § förordningen om bevakningsföretag m.m.)

Det är generellt sett ett problem att ansökningar om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag blir liggande i avvaktan på besked från Polismyndigheten om huruvida sökanden, i förekommande fall, får underrättas om en brottsmisstanke. Jag har tidigare uttalat att regelverket i princip inte ger något utrymme för en länsstyrelse att avvakta med avgörandet av ett ärende enbart för att det inte har skett någon underrättelse om brottsmisstanke till sökanden inom ramen för en brottsutredning. Om den misstänkte inte bedöms bli underrättad inom några veckor kan länsstyrelsen inte vänta med att driva ärendet vidare. (JO 2022/23 s. 505, dnr 391-2020.)

Under inspektionen uppgav företrädare för länsstyrelsen att ärenden om godkännande för anställning hanteras i linje med mina uttalanden i det ovan nämnda beslutet, vilket är positivt. Bland de ärenden som granskades fanns dock något exempel där handläggningen dragit ut alltför länge på tiden.

Vad gäller ärenden om auktorisation av bevakningsföretag har myndigheten en egen målsättning om en handläggningstid på 180 dagar. Det fanns enstaka exempel på en längre handläggningstid, men det berodde då på att det krävdes kompletteringar från sökanden.

Djurskydd samt tillsyn över hundar och katter

Under inspektionen granskades flera olika ärendeslag rörande djurskydd, bland annat ansökan från enskilda om tillstånd till djurhållning, ärenden om offentlig kontroll, förprövningsärenden samt anmälningar gällande tillsyn över hundar och katter. De beslut som granskades var i huvudsak välskrivna och välmotiverade samt ofta ganska omfattande.

En iakttagelse var att det fanns en viss passivitet i handläggningen och att länsstyrelsen borde kunna driva handläggningen mot ett avgörande mer effektivt. Det noterades att handläggare i kommunikation med parter i flera fall inte använt sig av svarsfrister. Kommunikationen framstod mer som en dialog än en tydlig handläggning från länsstyrelsens sida.

Vissa ärenden var anmärkningsvärt gamla. Det fanns ärenden som hade inletts hos länsstyrelsen under 2020, 2021 och 2022. De äldsta ärendena avsåg i huvudsak ansökningar om tillstånd för djurhållning.

I ett pågående ärende om djurförbud hade utredningen inletts i februari 2023. Den enskilde hade yttrat sig under mars 2023 och sedan kommit in med ytterligare en skrivelse i januari 2024 utan att någon återkoppling skett från länsstyrelsen. Det verkade dock parallellt ha pågått en brottsutredning.

När det gäller länsstyrelsens egeninitierade kontroller noterades att myndighetens ärende ibland formellt öppnades ganska lång tid efter att själva kontrollen hade ägt rum. Det fanns exempel på att ärendet lades upp tre veckor efter kontrollen. Ett ärende av det här slaget bör registreras i nära anslutning till att kontrollen genomförts. I annat fall kan det riskera att begränsa allmänhetens

insyn samt möjligheten till kontroll och tillsyn av t.ex. JO. Vidare kan det försvåra byte av handläggare och öka risken för missar i dokumentationen.

Överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen

Länsstyrelsens beslut var som regel välmotiverade och handläggningstiderna var i huvudsak i linje med de mål som anges i myndighetens regleringsbrev. Vidare framgick det inte annat än att överklagandena av länsstyrelsens beslut handlades i enlighet med vad som föreskrivs i lag.

Hänvisningen för överklagande

I hänvisningen för överklagande anges bl.a. följande.

Om du anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt dig ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Ett överklagande av beslut i de ärendeslag som granskades ska vara skriftligt men något lagkrav om att det ska vara undertecknat finns inte, vare sig för klaganden personligen eller ett ombud (se bl.a. 43 § förvaltningslagen och 3 § förvaltningsprocesslagen). Jag förutsätter att överklagandehänvisningen korrigeras.

Protokollförare vid inspektionen var Hanna Hansson.

Uttalandena har gjorts den 31 januari 2025 av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.