Redogörelse
2007/08:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560

Tryck: Elanders, Vällingby 2007

Innehåll

Skrivelse till riksdagen 13

Allmänna domstolar m.m.

Lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter (536-2005) 29

En domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling (1603-2005) 30

Uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar (1622-2005) 33

En lagmans skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när en fråga om disciplinansvar uppkommit beträffande en domare vid tingsrätten (2280-2005) 36

Långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning (3626-2005) 40

Kritik mot en rådman för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar (3981-2005)..... 44

Uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling (5077-2005)..... 49

Kritik mot en tingsrätt för brister i delgivning av stämning i brottmål samt vissa synpunkter på beredningsorganisationen i en s.k. storrotel (238-2006)..... 53

Åklagar- och polisväsendena

Hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål (5329-2004)..... 57

Kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag (756-2005)..... 64

Kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. (1442-2005) 67

En åklagares åtgärd att som bevisning i ett brottmål åberopa förhör med en målsägande som inte hörts under förundersökningen (1534-2005)..... 77

Uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud (2005-2005)..... 81

”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning (2181-2005) 87
Inledande avsnitt 87
Handläggningen vid åklagarkammaren i Helsingborg 92
Handläggningen hos Riksåklagaren 105
Handläggningen av de dömdas framställningar om att få del av utredningsmaterial 121
Avslutande synpunkter 134

Lämpligheten av att en åklagare använt sig av sin tjänstetitel när han efterfrågade vissa uppgifter på Internet samt vissa synpunkter rörande en åklagares möjlighet att bistå en kollega med råd (2299-2005) 136

Uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polisingripande under en demonstration (3049-2005) ... 140

Kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. (3493-2005) 149

Polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en lagakraftvunnen dom (3747-2005) 153

Kritik mot en polismyndighet med anledning av myndighetens samarbete med ett fackförbund vid en trafikkontroll (4241-2005) ... 157

Initiativärende beträffande den s.k. razzian mot Internetsajten The Pirate Bay (2762-2006) 160

Kriminalvård

Villkor för uthyrning av tv-apparat till intagen m.m. (5284-2004) 170

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att en intagen varit placerad i avskildhet utan att behörig myndighet fattat något beslut i frågan (1482-2005) 175

Placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet (3503-2005) 178

Omhändertagande av domar från intagens bostadsrum (4201-2005) 184

Rutinerna vid beslut om förtroendeman för livstidsdömd (5650-2005) 187

Initiativärende om placeringen av en minderårig i anstalten Norrtälje (978-2006) 190

Initiativärende om anstaltsplaceringen och behandlingen av rörelsehindrade inom kriminalvården (1106-2006) 195

Förhållandena för intagna i polisarrest och häkte (1923-2006 och 2921-2006) 203

Initiativärende om omständigheterna kring en intagens permission (1937-2006) 209

Fråga om möjligheten för intagna i häkte att bära egna kläder (3180-2006) 212

Initiativärende om placeringen av intagna i avskildhet (3193-2006) .. 215

Kritik mot ett häkte för behandlingen av en intagen i samband med en transport (4174-2006) 220

Initiativärende angående bristfällig information till målsägande om gärningsmannens permission (4301-2006) 225

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post (4929-2005) 231

Fråga om en arbetslöshetskassas åtgärd att hålla inne ersättning under utredningstiden skulle ha dokumenterats i ett formligt beslut (5088-2005) 233

Kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) angående handläggningen av tre ärenden; fråga bl.a. om förbigående av ombud, krav på protokollsjustering samt utformningen av besked om avslutande av ärenden (329-2006) 236

Initiativärende mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson (1140-2006) 244

Fråga om en svensk myndighet kan använda sig av ett annat språk än svenska i sina offentliga texter (4282-2006) 253

Utlänningsärenden

Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd. Bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd (3877-2005) 255

Brister i Migrationsverkets handläggning av ett överklagandeärende, med yrkande om inhibition, angående en polismyndighets beslut om avvisning (4965-2005) 258

Initiativärende mot Migrationsverket angående ifrågasatt underlåtenhet i flera fall att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (5365-2005) 261

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Makars inkomsttaxeringar har handlagts vid olika skattekontor (5535-2005) 271

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om vem som är behörig att fatta ett beslut om utskrivning från ett kommunalt hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem (784-2007)..... 274

En tjänsteman gick en utbildning i familjeterapi och skulle inom ramen för utbildningen ha ett s.k. klientsamtal vid vilket bl.a. hennes lärare skulle vara närvarande. Fråga om tjänstemannen själv borde ha valt ut och kontaktat en klient för att fråga om denne ville medverka i ett sådant samtal (751-2006) 275

Fråga bl.a. om en socialnämnd, för att utfå en fordran, skulle ha väckt talan om ersättning hos länsrätten enligt 9 kap. 3 § socialtjänstlagen i stället för att ansöka om betalningsföreläggande (662-2006)..... 278

En domstol hade förordnat att vårdnaden om ett barn, som var placerat i ett familjehem, skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna; fråga om socialnämnden enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL kunde kräva att den förälder, som tidigare haft vårdnaden, skulle bidra till kommunens kostnad avseende familjehemsplaceringen i avvaktan på att domen om vårdnaden vann laga kraft (628-2006) ... 281

Fråga om en socialnämnd som svar på en domstols begäran om upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken kunde ge in en tidigare avslutad s.k. barnavårdsutredning (5006-2005)..... 285

Socialnämndens handläggning av ett ärende rörande utseende av ny vårdnadshavare; fråga bl.a. om nämndens utredning var bristfällig (4752-2005)..... 289

Fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” (4729-2005)..... 297

Fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen (1757-2007 och 2249-2007) 303

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Beslut i sex fall som rör socialnämnders handläggning av ärenden angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); särskilt fråga om de allvarliga konsekvenserna av att nämnderna har försummat att iaktta vissa tidsfrister som föreskrivs i lagen (5886-2006, 5482-2005, 3274-2005, 3925-2006, 1475-2006 och 1216-2006) 307

Handläggningen av ett ärende rörande omplacering av ett barn som vårdades med stöd av LVU; fråga bl.a. om saken var så brådskande att nämndens ordförande borde ha fattat beslutet (1123-2006) 343

Fråga om en socialnämnds skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av att en 15-årig flicka, som vårdades med stöd av LVU, förklarade att hon ville bli omplacerad (1004-2006) 346

Ifrågasatt dröjsmål med att återkalla en begäran om s.k. polishandräckning med stöd av LVU (1832-2006) 349

Handläggning

Fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning (4980-2005) 352

Stöd och service till vissa funktionshindrade

En kommunal nämnd dröjde med att till länsrätten vidarebefordra ett överklagande av ett beslut om insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS); fråga om en tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid handläggningen av överklagandet (818-2006) 357

Fråga om en socialförvaltning hade lämnat bristfällig information till en funktionshindrad person om möjligheten att erhålla hjälpinsatser med stöd av LSS (2635-2005) 362

En kommun beslutade att återkalla s.k. arbetstekniska hjälpmedel som kommunen tidigare hade tillhandahållit; fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för beslutet och om utformningen av beslutet (5405-2005) 366

Socialförsäkring

Försäkringskassan har fortsatt att betala ut sjukpenning till den försäkrade trots att hon meddelat att hon återgått i arbete. Även fråga om kommunicering av ett inkommet läkarintyg (4566-2006) . 372

Försäkringskassans handläggning av en ny ansökan om sjukersättning (tidigare förtidspension) när kassan tidigare beslutat att beviljad förtidspension inte kunde betalas ut på grund av att de formella villkoren inte var uppfyllda (2507-2005) 374

Ett ärende om vilka krav som kan ställas på dokumentation av överväganden i s.k. utbytesfall. Även fråga om formell möjlighet till ändring av beslut (4367-2005) 377

Försäkringskassan har avslagit en försäkrads begäran om anstånd med att svara på en kommunicering under en tillfällig vistelse i USA. Vidare har vissa handlingar inte skickats med vid kommuniceringen (2403-2006) 380

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för handläggningen av ett ärende enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (1441-2006) 384

Tillämpningen av kommuniceringsregeln i 13 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (2042-2006)..... 387

Kritik mot Försäkringskassan för att den avvisat en ansökan om anstånd med återbetalning av underhållsstöd som inte gjorts på fastställd blankett (2688-2006)..... 390

Fråga om krav på överklagandehänvisning till ett beslut om fortsatt anstånd med återbetalning av utgivet underhållsstöd. Även fråga om krav på att en begäran om anstånd görs på fastställd blankett (848-2006) 391

Handläggningstiden hos försäkringskassa i ett ärende om omprövning av pensionsrätt (1454-2006) 395

Tillämpningen av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (2508-2005)..... 399

Ett initiativärende mot Försäkringskassan gällande handläggningen av överklaganden och omprövningsärenden (1394-2006) 402

Försäkringskassan har under avsevärd tid dröjt med att översända ett överklagande till länsrätt (3243-2005) 406

Initiativärende mot Försäkringskassan, länsorganisationen Västernorrland, om diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning (5369-2006)..... 411

Fråga om översättning med hjälp av egen personal av en till Försäkringskassan inkommen handling (4178-2005) 416

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot en länsstyrelse för brister i handläggningen av ett djurskyddsärende. Bland annat fråga om vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning om djurförbud (4104-2005)..... 418

Initiativärende mot en länsstyrelse angående avgiftsdebitering i ärenden på lantbruksområdet (2752-2006) 425

Fråga om en handläggare vid en länsstyrelse uppträtt på ett sådant sätt vid handläggningen av ett ärende att den sökande känt sig tvingad att justera sitt yrkande, m.m. (2916-2006) 429

Utbildnings- och kultursektorn

Fråga om rektors behörighet att besluta om överlåtelse av vid universitetets historiska museum förvarade kvarlevor efter en person (2955-2005) 434

Fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om oheder-lighet i forskning (4210-2005) 439

Handläggningen av ärenden om förvisning av elever från gymnasieskolan, m.m. (4412-2005) 448

Kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor (3238-2006) 462

Kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor (3940-2006 och 3941-2006) 464

Fråga om lämpligheten av att en rektor har tillåtit polismäns samtal med en elev i skolans lokaler med anledning av en händelse som föranlett en polisanmälan mot eleven, m.m. (4061-2005) 467

Polisen önskade träffa vissa skolelever för kontroll av deras mopeder. Fråga om lämpligheten av att elevernas namn ropades upp över skolans högtalaranläggning (3242-2006) 470

Kritik mot en skolkurator som, under en pågående tvist vid domstol angående umgänge med barn, på begäran av den ena föräl-derns ombud har avgett ett utlåtande rörande barnen (3028-2006) .. 473

Kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m. (1169-2005) 478

Fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut (2230-2005) 484

Kommunikationsväsendet

Fråga om dispens från tidsbegränsad parkering. Även fråga om överlämnande från länsrätt till länsstyrelse av prövningen av ett överklagande och instansordningen för prövning av ett överklagandeförbud (4951-2005) 490

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut (4056-2005) 495

En kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning (4828-2005) 498

Kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande (131-2006) 502

Initiativärende mot en lantmäterimyndighet angående myndighetens rutiner för tillgodoseende av kraven i 2 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande handlingar som är bortlämnade för skanning (2596-2006) 506

Kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder (2967-2006) .. 508

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i tillsynen över ett förvaltarskap (3989-2004) 511

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende; EG-rättsliga aspekter (3006-2005) 521

En kommun har uppdragit åt en advokat att föra kommunens talan vid ärendehandläggning hos kommunen. Fråga om uppdraget varit rättsenligt, bl.a. huruvida det varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning (4510-2005) 530

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga om personal vid ett gruppboende har åsidosatt sin tystnadsplikt genom att i en insändare lämna ut vissa uppgifter om en enskild (4167-2005) 536

Fråga om röjande av sekretessbelagda uppgifter; felaktig hantering när ett e-postmeddelande skapats har medfört att mottagaren haft möjlighet att ta del av uppgifter rörande en annan person (2437-2006) 539

Yttrande- och meddelarfrihet

Fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet (1014-2005) 542

Fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet (2584-2005) 550

Fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet (1937-2005) 556

Övriga områden

Fråga om en film som spelats in vid ett sammanträde med ett kommunalt utskott utgjort en allmän handling samt om den fick förstöras (2082-2005) 561

Frågor angående registrering av allmänna handlingar hos en landstingsstyrelse. Bland annat uttalanden rörande registrering av handlingar vid politiska kanslier inom landstingsförvaltningen och beträffande information om att en myndighet använder sig av flera diarier (3579-2005) 565

Bilagor

Ärendestatistiken 574
Besvarande av remisser 581
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m. 585
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. ... 586
Internationellt samarbete 590
Instruktion för Riksdagens ombudsmän 593
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition 600
Personalorganisationen 606
Sakregister 608
Summary in English 663

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2006–den 30 juni 2007.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Riksdagen valde den 23 november 2006 om justitieombudsmannen Kerstin André för tiden från valet till dess att nytt val genomförts under år 2010.

Riksdagen valde den 23 november 2006 om ställföreträdande ombudsmannen Jan Pennlöv för tiden fr.o.m. den 1 januari 2007 t.o.m. den 31 december 2008.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf. ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 31 augusti, den 1 september och den 3 oktober 2006.

Stf. ombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 10–21 juli 2006.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen har inte ändrats under verksamhetsåret.

Arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition ändrades genom beslut av chefsjustitieombudsmannen den 17 januari 2007. Ändringarna avsåg bilagan med uppdelning i ansvarsområden för respektive justitieombudsman, vilken anpassades till förändringar i Regeringskansliets departementsindelning.

Utöver denna anpassning flyttades tillsynen över de allmänna domstolarnas handläggning av förmynderskapsmål och -ärenden från ansvarsområde 2 till ansvarsområde 1 och tillsynen över att antal myndigheter under Finansdepartementet från ansvarsområde 2 till ansvarsområde 4.

Instruktionen och arbetsordningen i aktuell lydelse framgår av bilagorna 6 respektive 7.

2 Verksamheten

2.1 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget		
Ingående balans		993
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	90	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	5 530	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	66	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	25	
		5 711
Summa balanserade och nya ärenden		6 702
Avslutade ärenden		5 733
Utgående balans		971

Under perioden nyregistrerades 5 711 ärenden, en minskning med 297 (4,9 %) i förhållande till verksamhetsåret 2005/06. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 91, en ökning med 2 jämfört med föregående verksamhetsår. 90 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – en minskning med 25. Klagomålsärendena uppgick till 5 530, vilket innebär en nedgång med 274 (4,7 %) sedan 2005/06.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 5 733, vilket innebär en minskning med 318 (5,3 %) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 87 lagstiftningsremissärenden, 83 inspektions- eller andra initiativärenden samt 5 563 klagomålsärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 971. Detta betyder att balansen under året minskade med 22 ärenden (2,2 %).

Ärendestatistiken redovisas mera utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

2.2 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

2.2.1 ChefsJO Mats Melin (Ansvarsområde 1)

I denna ämbetsberättelse återfinns (s. 87) mitt beslut i ”fallet Ulf” som jag meddelade sommaren 2006 och kortfattat redovisade i min inledning till föregående års ämbetsberättelse. I beslutet behandlas flera grundläggande frågor om åklagares objektivitetsplikt och rätten till en rättvis rättegång, om riksåklagarens roll och uppgift när en fråga om resning till förmån för en dömd person aktualiseras samt om en dömd persons möjligheter till insyn i det material som kommit fram under den förundersökning som föregått den fällande domen.

Jag ger i ”fallet Ulf” uttryck för uppfattningen att riksåklagaren, när nya omständigheter eller bevis kommer fram som ger anledning att hysa tvivel på att en fällande hovrättsdom är riktig, på ett mer aktivt sätt måste utreda de nya uppgifternas bärkraft, inom ramen för en återupptagen förundersökning. Jag har med tillfredsställelse noterat att riksåklagaren under det gångna året dels valt att inrätta en särskild enhet inom sitt kansli för handläggning av frågor om återupptagande av förundersökning och resning, dels förefaller ha intagit en mindre restriktiv hållning i fråga om när det efter en fällande hovrättsdom kan finnas anledning att återuppta en förundersökning sedan nya uppgifter kommit i dagen.

Ett senare meddelat beslut, som också refereras i denna ämbetsberättelse (s. 153), kan sägas fullfölja den diskussion som initierades i ”fallet Ulf”. Detta senare beslut behandlar frågan om vilka krav som kan ställas på polis och åklagare när det gäller en utredning som kan få betydelse för ett ställningstagande från riksåklagarens sida i fråga om det finns skäl att återuppta en förundersökning.

I det aktuella fallet hade till en hovrätt getts in ett brev som var undertecknat med en målsägandes namn. I brevet påstods att målsäganden ljugit i domstolen och att en man som i hovrätten dömts till fängelse för bl.a. sexuellt utnyttjande av underårig var oskyldig. Med anledning av brevet gjorde bl.a. en vän till målsäganden en polisanmälan om urkundsförfalskning. Utredningen om vem som kunde ha skrivit brevet drog av olika skäl ut på tiden.

Jag framhöll att det åligger polis och åklagare att informera riksåklagaren om det kommer fram nya omständigheter som ger anledning att ifrågasätta en straffdoms riktighet. Utan sådan information kan självfallet inte riksåklagaren spela den mera aktiva roll som jag anser krävs av denne.

Varje påstående om att en fällande dom är felaktig behöver givetvis inte medföra att riksåklagaren underrättas. Om det emellertid, t.ex. inom ramen för en förundersökning, framkommer nya uppgifter som, om de skulle visa

sig vara vederhäftiga, ger anledning att ifrågasätta en fällande brottmålsdom, krävs det att polis och åklagare utreder saken skyndsamt. Förundersökningen tjänar i ett sådant fall ett syfte vid sidan av ”de vanliga”, nämligen att försöka klargöra om någon uppgift är av sådant slag att den skall vidarebefordras till riksåklagaren för dennes ställningstagande.

I det aktuella fallet dröjde det cirka ett år från det anmälan gjordes till dess ett skriftprovsmaterial sändes till Statens kriminaltekniska laboratorium. Jag konstaterade att en sådan handläggning inte är acceptabel.

Jag vill också fästa uppmärksamheten på ett beslut som gäller ett polisingripande mot en demonstration (s. 140). Ett tiotal personer demonstrerade på Sergels torg i Stockholm mot ”abortlagen” genom att bära fyra banderoller med stora bilder på aborterade foster. Sedan manifestationen pågått ett par timmar uppmanade en polisman demonstranterna att ta ned bilderna eftersom de kunde väcka anstöt. Polismannen uppgav också att han i annat fall skulle rapportera den ansvarige för förargelseväckande beteende och ta bilderna i beslag. Demonstranterna valde då att avsluta manifestationen.

Jag konstaterade, med utgångspunkt i avgöranden av Europadomstolen för mänskliga rättigheter, att den demokratiska rättsstaten har en plikt att värna medborgarnas rätt att föra fram även sådana åsikter och ståndpunkter som kan väcka förargelse. Den plikten gäller, noga taget, alldeles särskilt kontroversiella budskap, eftersom mera ”ofarliga” sådana vanligen inte har samma behov av skydd.

Vad som kan anses utgöra förargelseväckande beteende i lagens mening är inte helt entydigt. I brottsbalken beskrivs brottet bestå i att någon ”för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten”. För att brottet inte skall kunna fungera som en yttrandefrihetsbegränsning måste bestämmelsen tolkas så, att den aldrig träffar en offentligt framförd åsikt i sig. Ansvar för sådant brott bör, menar jag, endast kunna komma i fråga om åsikten eller budskapet framförs genom ett handlande som kan väcka förargelse. Jag utgår från att domstolarna, i vart fall numera, när det gäller fall av konstitutionellt skyddade opinionsyttringar, tillämpar straffbestämmelsen på detta restriktiva sätt.

I det aktuella fallet stod det klart att förevisandet av bilderna utgjorde den centrala delen av det budskap som demonstranterna ville framföra. Det var därför fel av polisen att ingripa mot demonstrationen.

Avgörandet bör vara av generellt intresse. Det finns åtskilliga tänkbara situationer då en demonstration kan påstås väcka anstöt genom att deltagarna ger uttryck för en uppfattning som anses stå i strid med rådande moraluppfattning eller för en åsikt som går stick i stäv mot vad som allmänt uppfattas som politiskt korrekt. Yttrandefrihet innebär, som redan antytts, att staten har en skyldighet att inte bara tillåta sådana budskap utan också att se till att de kan framföras utan risk för ingrepp från statens organ eller angrepp från meningsmotståndare.

I anslutning till ett tidigare ärende, i vilket jag kritiserade Säkerhetspolisen för hur en avvisning av två egyptiska medborgare verkställdes i december 2001 (JO 2005/06 s. 101), och i vissa andra sammanhang, har jag framhållit att JO givetvis kan granska säkerhetsorganens arbete i enskilda ärenden, men

inte genom en fortlöpande kontroll av verksamheten. Jag har samtidigt gett uttryck för uppfattningen att verksamheten vid Säkerhetspolisen ”som av naturliga skäl inte kan bli föremål för allmän, medborgerlig insyn har ett särskilt påtagligt behov av en oberoende, kontinuerlig granskning på medborgarnas uppdrag” (a.a. s. 16). Det bör, sedan generaldirektören Anders Danielsson strax efter sitt tillträde uttalat sig för inrättandet av ett ”insynsråd” hos Säkerhetspolisen, finnas utrymme för en diskussion om hur en sådan granskning som jag efterlyst skall kunna komma till stånd.

Jag kan, slutligen, redovisa att hos JO pågår en granskning av polisens användning av s.k. pepparspray. Även Rikspolisstyrelsen har under året genomfört en sådan granskning. Mitt initiativ togs sedan jag vid inspektioner funnit fall där jag ansåg att användningen av pepparspray kunde ifrågasättas. Sprayen är ju ett relativt nytt vapen i polisens arsenal. Det är, inte minst därför, viktigt att det ges så klara riktlinjer som möjligt för hur vapnet bör brukas. Även om det är fråga om ett s.k. icke-dödligt vapen, måste givetvis det våld som användning av pepparspray innebär i varje enskilt fall vara försvarligt.

2.2.2 JO Kerstin André (Ansvarsområde 3)

I de senaste årens ämbetsberättelser har jag i min övergripande redovisning tagit upp flera olika frågor som rör mitt ansvarsområde, vilket i huvudsak omfattar hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt utbildningsväsendet. Mycket av det som då har redovisats äger fortfarande giltighet. Mot den bakgrunden, och då det under verksamhetsåret inte i övrigt har inträffat några nämnvärda förändringar att rapportera vad avser tillsynen inom ansvarsområdet, har jag valt att nu inrikta mig på en alldeles särskild fråga. Den har aktualiserats vid ett antal tillfällen under året och gäller rättssäkerheten för de barn och unga som omhändertas av myndigheterna för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Det är ytterst domstol, närmare bestämt länsrätten i första instans, som prövar om någon skall vårdas enligt LVU. Detta innebär att jag som JO inte i normalfallet gör en bedömning av om det var ”rätt” i ett visst fall att omhänderta ett barn. Min granskning är främst inriktad på att kontrollera att bestämmelserna i LVU tillämpas på ett formellt korrekt sätt.

Vid vård enligt LVU gäller särskilda föreskrifter i lagen som ger socialnämnderna vidsträckta befogenheter att besluta om t.ex. hur vården skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden samt om begränsningar i umgänget med vårdnadshavare. Nämnden har också rätt att besluta om t.ex. läkarundersökning, polishandräckning och flyttningsförbud. Den som har omhändertagits för vård på grund av eget beteende och som behöver särskilt noggrann tillsyn kan placeras i ett särskilt ungdomshem. Det är Statens institutionsstyrelse som är huvudman för dessa hem. Det finns bestämmelser i LVU om Institutionsstyrelsens rätt att i olika avseenden begränsa intagnas rörelsefrihet och att tillgripa tvångsåtgärder av i huvudsak samma slag som tillämpas inom kriminalvården. Ett omhändertagande för vård enligt LVU kan således vara mycket ingripande för den enskilde. Detta ställer höga krav på en rättssäker handläggning.

Mitt helhetsintryck, grundat på vad som har kunnat iakttas i min granskningsverksamhet, är att tillämpningen av regelsystemet i LVU huvudsakligen fungerar väl. Detta hindrar inte att jag också har uppmärksammat fall där det har förekommit allvarliga fel som inte kan hänföras till enstaka misstag, vilket är illa nog, utan förekommer i en omfattning som enligt min mening inte kan accepteras.

För att närmare förklara vad jag avser måste jag ge en mycket översiktlig bild av hur vissa grundläggande bestämmelser i LVU skall tillämpas.

Beslut om vård enligt LVU meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Om det är sannolikt att någon behöver beredas vård enligt LVU och rättens beslut inte kan avvaktas, t.ex. med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling, får socialnämnden besluta om omedelbart omhänderta-

gande. Om inte heller nämndens beslut om omhändertagande kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Ett beslut om omedelbart omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har underställts inom den tiden, upphör omhändertagandet.

Om länsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, skall socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos länsrätten om att den unge skall beredas vård enligt LVU. Om en sådan ansökan inte har gjorts inom föreskriven tid, och inte heller förlängning av tiden har begärts, upphör det omedelbara omhändertagandet.

För det fall domstolen efter nämndens ansökan beslutar om vård enligt LVU på grund av barnets hemförhållanden, skall socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. När vård har beslutats på grund av den unges eget beteende, skall nämnden inom sex månader från verkställigheten av vårdbeslutet pröva om vården skall upphöra. Denna fråga skall därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning. Vissa andra beslut, t.ex. om begränsning i umgänget mellan barnet och dess vårdnadshavare, skall också övervägas inom viss tidsfrist.

Det finns således flera bestämmelser i LVU där det av rättssäkerhetsskäl har föreskrivits tidsfrister som måste iakttas vid socialtjänstens handläggning. Vid de flesta av de inspektioner som jag under en lång följd av år har företagit av myndigheter på detta område, har jag kunnat konstatera att särskilt bestämmelsen om övervägande av vården inom den stadgade sexmånadersfristen inte alltid har efterlevts. Detta är självfallet inte godtagbart.

Under det senaste verksamhetsåret har jag emellertid noterat än mer allvarliga brister när det gäller handläggningen av ärenden enligt LVU. Det har nämligen upptäckts ett antal fall där socialnämnder, trots att avsikten har varit att vård skall ske enligt LVU, har underlåtit att inom en vecka underställa länsrätten beslut om omedelbart omhändertagande eller att inom fyraveckorsfristen ansöka hos länsrätten om vård. Omhändertagandena har därmed upphört vilket inte alltid har uppmärksammats. En konsekvens av detta har blivit att barn och unga under perioder har varit berövade friheten och kunnat utsättas för tvångsåtgärder utan att det har funnits någon rättslig grund för det.

Något uppsåtligt agerande från socialtjänstens sida har det naturligtvis inte varit fråga om. I stället har det varit fråga om oaktsamhet, bristfälliga handläggningsrutiner och ibland också bristande erfarenhet och kunskap vad gäller tillämpningen av regelsystemet. Jag inledde i några fall förundersökning rörande tjänstefel men beslutade efter utredning att inte väcka åtal. Omständigheterna visade sig vara sådana att det enligt min mening inte fanns skäl att utkräva något straffrättsligt ansvar för de fel som hade begåtts. I stället uttalade jag mycket allvarlig kritik mot handläggningen. Det finns i denna ämbetsberättelse sex beslut som belysande exempel (se s. 307).

Som framgår av det först refererade beslutet har jag, för att få en bättre bild av hur omfattande problemet är, anmodat samtliga länsstyrelser att lämna rapport över sina iakttagelser vad gäller eventuella brister i tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i LVU. Länsstyrelserna svarar för den reguljära

tillsynen av socialtjänsten inom sina respektive län. Glädjande nog svarade flertalet att det inte hade framkommit några problem såvitt här var i fråga. Dessvärre fanns exempel på motsatsen. Jag har också, bl.a. vid ett informationsbesök, inhämtat synpunkter i saken från Statens institutionsstyrelse.

Att någon är frihetsberövad eller utsatt för tvångsåtgärder utan att det finns rättslig grund för det är helt oacceptabelt och står i strid med såväl vår egen lagstiftning som internationella konventioner. En annan sida av saken är att en underlåtelse att iaktta tidsfristerna för underställning av omhändertagandebeslut och för ansökan om vård kan leda till allvarliga konsekvenser även om det upptäcks att tidsfristen har löpt ut. Om ett barn far mycket illa och uppenbart behöver vård enligt LVU framstår det som stötande och till och med inhumant att omhändertagandet, som då formellt har upphört, i praktiken måste avbrytas på grund av ett rent förbiseende i handläggningen. Det kan inte bortses från att verkligheten i vissa fall är sådan att ett barns bästa inte kan tillgodoses på annat sätt än genom ett omhändertagande enligt LVU som ju främst är en skyddslag.

Det bör tilläggas att de åtgärder som ibland vidtas av en socialnämnd, om det har upptäckts att en tidsfrist har försummats, kan leda till ytterligare fel i tillämpningen av lagstiftningen. Det är t.ex. inte ovanligt, när ett omhändertagande har upphört på grund av att tidsfristen för underställning till länsrätten har försummats, att man försöker ”rädda situationen” genom att omedelbart fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Om inga nya omständigheter föreligger utan det nya beslutet vilar på samma grund som det tidigare, måste emellertid ett sådant förfarande närmast ses som ett kringgående av den underställningsfrist som lagstiftaren har bestämt i syfte att säkerställa att omhändertagandebeslut snarast kommer under domstols prövning. Det kan i sammanhanget nämnas att i motsvarande bestämmelse i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall föreskrivs att underställning av omhändertagandebeslut skall ske utan dröjsmål och senast dagen efter beslutet.

Försummelser vad gäller iakttagande av de tidsfrister som gäller för underställande av omhändertagandebeslut och för ansökan om vård enligt LVU synes visserligen inte vara vanligt förekommande. Det kan vidare hävdas att några problem över huvud taget inte behöver uppkomma om de aktuella bestämmelserna i LVU tillämpas på ett korrekt sätt. Självfallet måste också förutsättas att alla som har befogenhet att fatta beslut eller handlägga ärenden enligt LVU har den kompetens som erfordras för den mycket ingripande myndighetsutövning som det här handlar om. Det kan emellertid samtidigt noteras att lagstiftningen är uppbyggd på det sättet att den inrymmer vissa fallgropar. I den praktiska tillämpningen ställs följaktligen stora krav på fungerande bevakningsrutiner för att utesluta risker för misstag i handläggningen. Inte minst gäller detta eftersom omhändertagandebeslut i många fall kan behöva fattas i en akut situation under jourtid och av andra befattningshavare än de som sedan tar över handläggningen av ärendet.

Eftersom saken är av intresse från rättssäkerhetssynpunkt har jag ansett att det finns anledning att fästa uppmärksamhet på den. Ett av de beslut som har refererats i denna ämbetsberättelse har därför tillställts Socialdepartementet och Socialstyrelsen för kännedom.

2.2.3 JO Nils-Olof Berggren (Ansvarsområde 4)

Ansvarsområde 4 innefattar stora delar av den statliga, regionala och kommunala förvaltningen samt ett flertal centrala myndigheter. Under verksamhetsåret avgjordes, liksom under det förra året, ca 1 200 ärenden. Fördelningen när det gäller arten av beslut, avskrivna utan utredning, kritikbeslut m.m. är i stort sett densamma som under det förra verksamhetsåret.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat Patent- och registreringsverkets kontor i Söderhamn, Migrationsverkets kontor i Solna, en länsstyrelse, en länsrätt och nämnder inom tre kommuner. Inspektionerna har på sedvanligt sätt inriktats på den myndighetsutövande verksamheten.

Mina allmänna iakttagelser under verksamhetsåret skiljer sig inte från dem jag gjort närmast föregående år. Jag skall här endast beröra några särskilda frågor inom en del av mina tillsynsområden samt avsluta med några synpunkter i anslutning till det utredningsarbete som bedrivits med anledning av flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004.

Tillsynen i utlänningsärenden innefattar Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och polisens handläggning av bl.a. asylärenden. De ärenden inom denna grupp som föranlett kritik har huvudsakligen gällt långsam handläggning, formella frågor som hantering av inhibitionsfrågor i samband med överklagande. Ett större ärende gällde Migrationsverkets anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen när det gällde de s.k. apatiska barnen. Vid min inspektion av Migrationsverkets kontor i Solna ägnades stor uppmärksamhet åt tillämpningen av den nya lagstiftningen när det gäller instansordningen i asyl- och tillståndsärenden. Jag kunde notera vissa problem i arbetet hos den s.k. förvaltningsprocessenheten, som för verkets talan i migrationsdomstolarna och handlägger frågor om omprövning i samband med överklaganden av verkets beslut samt beslutar i frågor om verkställighetshinder m.m. Motsvarande enheter finns i Göteborg och i Malmö. Av allt att döma har problemen varit av övergående art. Också i övrigt har jag när det gäller utlänningsärendena särskilt uppmärksammat tillämpningen av den nya lagstiftningen. I anslutning härtill noterar jag att regeringen den 23 augusti 2007 utfärdat direktiv (dir. 2007:119) för en utvärdering av den nya lagstiftningen. En sådan utvärdering kan visserligen synas tidig. Det är dock enligt min mening mycket värdefullt att de i direktiven upptagna frågorna snarast får sin belysning.

Inom området för tillsyn av kommunerna har jag haft anledning återkomma till frågor om kommunalanställdas yttrandefrihet. En kommun har kritiserats för en erinran av en brandchef som en följd av att han hade skrivit ett internt brev med reflektioner om en arbetsgrupp inom kommunen. Ett återkommande ämne har också varit kommunala nämnders handlande i strid mot den s.k. instansordningens princip, när en överinstans exempelvis i mål om bygglov återförvisat eller ändrat kommunala beslutande nämnders avgörande.

Ett uppmärksammat avgörande innefattade kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende. Ärendet hade EG-rättsliga aspekter och aktualiserade också frågan huruvida kommunala myndigheters beslut i upphandlingsärenden innefattar myndighetsutövning som kan prövas som tjänstefel. Jag anslöt mig till den allmänt förhärskande uppfattningen att så inte är fallet. I ärendet framfördes dock från rättsvetenskapligt sakkunnighåll att frågan borde prövas i domstol. Situationen får dock anses olycklig och bör enligt min mening uppmärksammas i lagstiftningssammanhang.

Inom tillsynsområdet för arbetsmarknaden har jag bl.a. prövat frågan om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post. I ärendet aktualiserades frågan i vad mån kassornas tillgänglighet i detta hänseende kunde hänföras till kassornas myndighetsutövning under JO:s tillsyn. Jag fann att så var fallet och prövade frågan med ledning av förvaltningslagens bestämmelser.

Den 29 augusti 2006 avslutade jag min utredning rörande de oförenliga uppgifter som statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson respektive kabinettssekreteraren vid Utrikesdepartementet Hans Dahlgren lämnat under utredningsarbetet rörande flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004. I mitt beslut kritiserade jag Lars Danielsson för bristande samarbete med Katastrofkommissionen. Som jag var inne på redan i förra årets ämbetsberättelse aktualiserade utredningen flera frågor om JO:s utredningsresurser och graden av öppenhet i utredningar av detta slag. I detta sammanhang vill jag här också något beröra de frågor som uppkommer när uppmärksammade händelser undersöks av såväl JO som s.k. särskilda undersökningskommissioner.

Under senare år har regeringen flera gånger med anledning av särskilt inträffade händelser tillsatt olika kommissioner med uppgift att undersöka ett faktiskt händelseförlopp av särskild betydelse. Som exempel kan nämnas de olika kommissionerna med anledning av mordet på statsministern Olof Palme, analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen samt nu senast Katastrofkommissionen. Det kan således röra sig om större olyckor, enstaka allvarliga händelser eller missförhållanden i den offentliga verksamheten. Rättsliga frågor i anslutning till undersökningskommissioners verksamhet har behandlats av Johan Hirschfeldt i Festskrift till Fredrik Sterzel 1999 s. 143 och var också överläggningsämne vid Nordiska Juristmötet i Stockholm 1996. Av bl.a. detta material kan utläsas vissa huvudregler för kommissionsarbetet. Detta arbete skall inte vara inriktat på att åstadkomma utkrävande av något brotts- eller disciplinansvar. Syftet skall vara att få klarhet i vad som har hänt och inte att syssla med enskilda personers ansvar för eventuella regelöverträdelser. (Se också prop.1998/99:140 s. 14 f.)

Trots den sålunda principiellt annorlunda inriktningen av kommissioners utredningsverksamhet jämfört med JO:s och det ordinarie polis- och åklagarväsendets har naturligtvis utredningsarbetet hos de olika organen många gemensamma drag. Av mitt beslut den 29 augusti 2006 framgår att JO regelmässigt avstår från att inleda utredning rörande ämnen som är föremål för utredning i en undersökningskommission. Av beslutet framgår också att de

offentliga funktionärer som lämnar uppgifter till en sådan kommission enligt min mening är skyldiga att noggrant och sanningsenligt bidra till utredningen.

I JO:s verksamhet skiljs noga på den reguljära tillsynsverksamheten, där tjänstemannen är skyldig att medverka, och brottsutredning i form av förundersökning, där de vanliga rättssäkerhetsgarantierna i brottmål skall tillämpas. JO avstår således regelmässig från att höra någon tjänsteman om det finns anledning att inleda förundersökning. Först om förundersökning sedermera läggs ned kan ett sådant förhör bli aktuellt.

Det nyss sagda visar på en svårighet när en händelse eller ett händelseförlopp aktualiserar utredningsåtgärder och bedömning av såväl särskilda undersökningskommissioner som JO. Här är inte plats eller utrymme för ytterligare utveckling av de konstitutionella och i övrigt rättsliga problem som kan uppstå. Det kan enligt min mening finnas anledning att i lämpligt sammanhang ytterligare analysera dessa problem.

2.2.4 JO Cecilia Nordenfelt (Ansvarsområde 2)

Inom ansvarsområde 2 återfinns frågor som rör försvaret, exekutionsväsendet, kriminalvården, socialförsäkringen, förmynderskap samt skatter och tull. En förändring av ansvarsområdet gjordes under året i och med att vissa frågor som hör till Finansdepartementet överfördes till ansvarsområde 4. Sammanlagt kom det under verksamhetsåret in 1 791 ärenden medan 1 793 avgjordes. Jämfört med förra året innebär det en obetydlig (78 ärenden) minskning i inströmningstakten. Denna är alltså oförändrat hög, och ärendefördelningen är i stort densamma som förra året. Det innebär att avdelningens arbete domineras av ärenden om kriminalvård (47 %) och socialförsäkring (28 %).

Under föregående riksdagsår tog jag flera initiativ för att utreda frågor inom kriminalvården. Dessa har nu avgjorts. Jag vill här särskilt nämna två ärenden.

Våren 2006 inspekterade jag kriminalvårdsanstalten Hall. Jag fick då klagomål på långa tider i avskildhet (isolering) och beslutade att ta upp frågan i ett initiativärende. En utredning gjordes som kom att omfatta samtliga intagna som var placerade i avskildhet den 16 maj 2006 – en ögonblicksbild alltså – vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla, Tidaholm och Norrtälje, dvs. samtliga anstalter i de två högsta säkerhetsklasserna. Intagna på säkerhetsavdelning undantogs dock. Sammantaget omfattade studien 50 intagna, varav 12 var avskildhetsplacerade på egen begäran och när som helst kunde avbryta isoleringen. Av de övriga var hälften avskilda därför att de var farliga för andra eller därför att det fanns risk för allvarlig skadegörelse. Den andra hälften var avskild eftersom det fanns en hotbild mot dem som anstalten inte kunde bemästra på annat sätt. Den tid som de intagna hade varit avskilda varierade kraftigt. 13 intagna hade varit avskilda mindre än en månad, 9 intagna i 1–2 månader, 13 intagna i 2–6 månader och 8 intagna i mer än 6 månader, i ett par fall till och med längre än ett år. I utredningsmaterialet framkom att främsta orsaken till långvariga placeringar i avskildhet var att det inte varit möjligt att hitta en ny lämplig plats för den intagne. – Från humanitär synpunkt är det givetvis inte acceptabelt att hålla en intagen placerad i avskildhet i månader på grund av att man inte kan finna en ny placering för honom. Det är alltså synnerligen allvarligt om platssituationen inom kriminalvården medför konsekvenser av detta slag. Jag har sedan dess tagit ett ytterligare initiativ och av Kriminalvården begärt en redogörelse för bl.a. beläggningssituationen i stort och planerade åtgärder.

I ett annat ärende tog jag upp frågan om placeringen av rörelsehindrade intagna. Bakgrunden var att jag vid en inspektion av kriminalvårdsanstalten Norrtälje fick klagomål från en rullstolsbunden intagen som, enligt vad han anförde, varken kunde sköta sin personliga hygien på ett tillfredsställande sätt eller hade möjlighet till daglig utevistelse. Det fanns en rad komplicerande

faktorer i ärendet som jag inte går in på här. Jag nöjer mig med att konstatera att anstalten Norrtälje från början gjort klart att man saknade förutsättningar att ta emot den aktuella personen och att man, när han ändå placerades där, gjorde sitt bästa för att lösa problemen.

JO:s remiss till Kriminalvården i det ärendet ledde emellertid till ett internt remissförfarande inom kriminalvården. Här finns synpunkter av allmänt intresse som sammanfattningsvis innebär följande. *Tf. chefen för placeringsenheten* upplevde inte generellt placeringen av klienter med rörelsehinder som problematisk. *Chefen för anstalten Hall,* däremot, efterlyste handikappanpassade rum både på isoleringsavdelningen och på någon av gemensamhetsavdelningarna samtidigt som han konstaterade att aktuella klienter i dagsläget fick placeras på sjukavdelningen. *Chefen för Region Stockholm* hade en liknande uppfattning och anförde bl.a. att det behövdes handikappanpassade platser/avdelningar på fler anstalter som representerade olika säkerhetsnivåer och olika avdelningar inom respektive anstalt. Personalen vid sådana enheter borde också ges utbildning i omhändertagande av speciellt vårdkrävande intagna. Såväl det fysiska omhändertagandet av den aktuella kategorin intagna som innehållet i deras verkställighet behövde förbättras. *Generaldirektören för Kriminalvården,* slutligen, anförde bl.a. att kriminalvården redan i dag, i vissa fall visserligen efter väntetid, kan erbjuda placeringar där de intagnas behov tillgodoses.

Jag konstaterade i mitt beslut bl.a. att det av Region Stockholms remissvar framgick att Kriminalvården har dålig beredskap att ta emot rörelsehindrade intagna. Min uppfattning bekräftades när jag under en inspektion av häktet Kronoberg under våren 2007 stötte på ett liknande problem. Jag talade då med en MS-sjuk kvinna som ofta ramlade och som klagade på att larmknappen satt högt vid bostadsrummets dörr. Hon kunde inte nå den från golvet, och hon kunde inte resa sig själv. Andra sätt att påkalla personalens uppmärksamhet saknades. Inte heller inredningen i övrigt på avdelningen var anpassad till en rörelsehindrads behov. Personalen på häktet vitsordade hennes uppgifter.

I mars 2007 deltog jag i en offentlig utfrågning i socialförsäkringsutskottet som finns tillgänglig i riksdagstrycket (se 2006/07:SfU9, bilaga 3). De synpunkter och slutsatser som jag där presenterade står sig alltjämt. Sammanfattningsvis kan jag konstatera att Försäkringskassan i många fall inte förmår leva upp till de krav på god och rättssäker handläggning som finns i förvaltningslagen och i Försäkringskassans speciallagstiftning.

En fråga som jag ägnat särskilt intresse är Försäkringskassans registrering av inkomna överklaganden och begäran om omprövningar. Vid flera inspektioner och i ett flertal anmälningsärenden har jag konstaterat att ordningen på denna punkt i många fall är dålig. Inkomna överklaganden och begäran om omprövningar registreras t.ex. inte när – och där – de kommer in och vidtagna åtgärder registreras inte heller, t.ex. att akten skickats till en annan enhet. Detta medför att akter kommer bort eller att de arkiveras av misstag eller i vart fall att översändandet till länsrätt respektive omprövningsenhet fördröjs. Kassan vet ofta inte heller var akten borde befinna sig vilket gör sökandet efter en försvunnen akt problematiskt. De försäkrade drabbas genom att handläggningen av deras överklaganden eller begäran om omprövning fördröjs.

Jag tog upp frågan som ett initiativ. Den direkta anledningen var iakttagelser vid en inspektion av Försäkringskassan, länsorganisationen Västernorrland. I beslutet riktade jag allvarlig kritik mot länsorganisationen för dess sätt att hantera aktuella handlingar. Jag kunde dock konstatera att Försäkringskassan, huvudkontoret, delar min uppfattning om hur registreringen bör ske. Jag utgår därför från att Försäkringskassan tar de initiativ som behövs för att se till att lagstiftningen och kassans interna instruktioner följs.

Under verksamhetsåret har jag inspekterat elva myndigheter, nämligen häktet Kronoberg samt häktena i Göteborg och Huddinge, kriminalvårdsanstalterna Skogome och Sagsjön, olika försäkringskassekontor i Stockholm, Göteborg och Luleå och överförmyndarverksamheterna i Sundsvalls och Norrtälje kommuner. Dessutom har på mitt uppdrag företagits tre s.k. byråchefsinspektioner. En av dessa var en uppföljning av tillståndet inom överförmyndarverksamheten på Gotland. Bakgrunden var att jag under föregående verksamhetsår hade anledning att efter en sammanlagt sex dagar lång inspektion riktade allvarlig kritik mot överförmyndaren på en rad punkter. De två övriga byråchefsinspektionerna avsåg överförmyndar- respektive kronofogdeverksamheten i Luleå.

Under verksamhetsåret har jag också besvarat tretton remisser från regeringen. Lagstiftningsremisserna rörde vitt skilda områden. Jag vill här särskilt nämna Bidragsbrottsutredningens betänkande Bidragsbrott (SOU 2006:48) där jag ställde mig positiv till en tydligare och mer lättillgänglig straffrättslig reglering genom införandet av ett särskilt brott, bidragsbrott. Jag var däremot tveksam till behovet av ett nytt oaktsamt brott och ansåg att den frågan behövde beredas ytterligare. Vidare yttrade jag mig över Häktesutredningens betänkande En ny häkteslag (SOU 2006:17) som jag i stort tillstyrkte och framhöll att förslaget i allt väsentligt innebar en mer logisk och lättillgänglig lagstiftning än den nuvarande.

Här kan också nämnas två remisser på skatteområdet, dels Aktiekontrollutredningens betänkande Värdepapper och kontrolluppgifter (SOU 2006:35), dels Skatteförfarandeutredningens betänkande Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarera (SOU 2006:89).

Det förstnämnda förslaget byggde på idén att alla värdepapperstransaktioner skulle anmälas till ett centralt register till vilket Skatteverket skulle ha tillgång. Redan av den anledningen bör förslaget av integritetshänsyn enligt min mening inte genomföras eftersom det skulle innebära att Skatteverket får en synnerligen omfattande insyn i den enskildes ekonomi. Tanken var sedan att Skatteverket med stöd av dessa uppgifter skulle förtrycka en beräkning av vinst/förlust i den enskildes deklaration som han endast skulle behöva bekräfta; det hade nämligen visat sig att skattskyldiga i många fall gör fel när de fyller i aktuella blanketter och gör erforderliga beräkningar. Det grundläggande problemet som, såvitt jag förstår, beror på att de skattskyldiga inte klarar av att hantera dagens komplicerade regelsystem kvarstår dock. Min slutsats är att om bestämmelserna är så krångliga att de skattskyldiga inte kan tillämpa dem kan den skattskyldige inte heller förväntas kunna bekräfta Skatteverkets beräkningar – en mer adekvat väg skulle alltså vara att förenkla skattereglerna.

Enligt det senare förslaget skulle den enskilde inte längre behöva underteckna och skicka in sin deklaration om han godkände de uppgifter som Skatteverket förtryckt i den. Förslaget skulle enligt min mening medföra en påtaglig förenkling för en mycket stor del av de deklarationsskyldiga och det är därför svårt att direkt motsätta sig det. Det tysta godkännandet är emellertid långt ifrån oproblematiskt. I synnerhet är de straffrättsliga konsekvenserna av utredningens förslag inte tillräckligt beredda. Det handlar här om att enskilda skattskyldiga med utredningens förslag skulle komma att behandlas olika beroende på om de träffas av reglerna om tyst godkännande eller ej. En motsvarande effekt uppstår när det gäller skattetillägg. Det föreslagna regelsystemet skulle också kunna få till konsekvens att en skattskyldig beträffande samma förfarande skulle kunna åläggas att betala skattetillägg enligt taxeringslagen för att under taxeringsförfarandet ha lämnat oriktig uppgift (i form av passivitet) och dömas till påföljd för underlåtenhet att deklarera enligt skattebrottslagen. En sådan ordning är naturligtvis inte acceptabel.

3 Bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

Bilaga 3 innefattar redovisning av dels framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen, dels åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet.

I bilaga 4 redovisas inspektioner och myndighetsbesök, samråd med riksdagens konstitutionsutskott samt justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige.

Bilaga 5 innehåller en redovisning av JO:s internationella samarbete.

Instruktionen i aktuell lydelse den 1 juli 2005 finns intagen som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 9 september 2005 finns intagen som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller sakregister.

Bilaga 10 innehåller en engelskspråkig sammanfattning.

Stockholm i november 2007

Mats Melin *Kerstin André*

Nils-Olof Berggren *Cecilia Nordenfelt*

/ Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

Lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter

(Dnr 536-2005)

Anmälan

T.B. framförde i en anmälan klagomål mot rådmannen Hans Andersson vid Malmö tingsrätt för dennes agerande i samband med ett vittnesförhör vid en huvudförhandling i ett brottmål. Han uppgav bl.a. följande.

Han var kallad att vittna vid tingsrätten den 1 februari 2005. Vid förhörets början upplystes han om att målet rörde skattebrott och att han skulle redogöra för vissa händelser under år 2003. Han hade skött bokföringen för den tilltalade. Då han uppgav att han inte hade något minne av saken tog åklagaren fram ett protokoll från ett förhör som hållits med honom och läste ur detta. Han förstod inte vad åklagaren läste upp och kunde inte minnas att det hållits något förhör med honom. Han ville inte vittna eftersom han inte kunde minnas något just då. Åklagaren föreslog en paus i förhandlingen, under vilken han skulle få läsa förhörsprotokollet.

Ekobrottsmyndigheten (generaldirektören Gudrun Antemar) inkom med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från bl.a. kammaråklagaren Carl Renberg som var den åklagare som förde talan i tingsrätten. Vidare inkom yttrande från Malmö tingsrätt (lagmannen Barbro Thorblad) till vilket fogats upplysningar från bl.a. Hans Andersson.

I ett beslut den 30 oktober 2006 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Enligt 36 kap. 16 § rättegångsbalken (RB) skall ett vittne avge sin berättelse muntligen. Skriftliga vittnesberättelser får inte åberopas. Vittnet får dock med rättens medgivande använda sig av anteckningar till stöd för minnet. Enligt paragrafens andra stycke får vad vittnet tidigare anfört, bl.a. inför åklagare eller polismyndighet, förebringas endast när vittnets berättelse vid förhöret avviker från vad han tidigare anfört eller när vittnet vid förhöret förklarar att han inte kan eller inte vill yttra sig.

36 kap. 17 § RB innehåller regler om hur vittnesförhöret skall gå till och om vem som skall få ställa frågor till vittnet. Ett vittnesförhör skall enligt första stycket inledas av den part som åberopat förhöret, om inte rätten bestämmer annat. Vid förhöret skall vittnet först beredas tillfälle att på egen hand eller, om det behövs, med stöd av frågor avge sin berättelse i ett sammanhang. Enligt andra stycket skall motparten sedan få tillfälle att höra vittnet. Om motparten inte är närvarande eller om det av annan anledning behövs, bör rätten leda denna del av förhöret.

Bestämmelserna ger uttryck för grundsatsen om muntlighet i rättegången. Ett vittne skall avge sin berättelse muntligen och, i så stor utsträckning som

möjligt, utan påverkan från någon annan. Vidare skall båda parter ha fullgoda möjligheter att dels ta del av vittnets utsaga, dels ställa frågor med anledning av vittnets berättelse.

I det aktuella fallet beslutade rättens ordförande, på åklagarens begäran, att ta en paus i förhandlingen under pågående vittnesförhör när vittnet uppgav att han inte ville vittna. Syftet med pausen skall ha varit att ge vittnet tillfälle att ta del av förhörsprotokollet i lugn och ro.

Det kan konstateras att inget hindrar att ett vittne inför förhöret i domstolen går igenom ett protokoll från tidigare förhör med honom. Jag delar dock den uppfattning som både Ekobrottsmyndigheten och tingsrätten gett uttryck för, att det inte står i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler att göra ett uppehåll i en förhandling för att låta vittnet, tillsammans med åklagaren, läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter i syfte att vittnet därefter skall kunna lämna ett vittnesmål angående samma sak. Om så sker kan det, som tingsrätten anfört, leda till att vittnet därefter återberättar vad han läst i stället för vad han minns. Det kan också medföra att motparten, om denne inte deltar vid en sådan genomgång, kan komma att misstänka att vittnet utsätts för annan otillbörlig påverkan.

En åklagares begäran om en paus i nyss angivna syfte bör således inte bifallas. I stället bör ordföranden, som tingsrätten anfört, erinra om vittnesplikten och försöka förmå vittnet att förstå vikten av att han lyssnar på åklagaren och svarar på dennes frågor efter förmåga. Åklagaren har också möjligheten att, med stöd av 36 kap. 16 § andra stycket RB, begära att med rättens medgivande få läsa upp delar av vad vittnet anfört under förundersökningen.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

En domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling

(Dnr 1603-2005)

Anmälan

I.A. framförde i en anmälan klagomål mot Huddinge tingsrätt med anledning av att han som åhörare vid en huvudförhandling i brottmål uppmanades av rättens ordförande att ta av sig den kalott han bar. Han är muslim och bär kalott i enlighet med sin religion. När han kom in i rättssalen visade rättens ordförande honom med en gest att han skulle ta av sig kalotten, vilket han gjorde eftersom han blev rädd att en vägran skulle få negativa konsekvenser för hans far och bror som var tilltalade i målet.

Utredningen

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande angående rådmannens åtgärd att säga till I.A. att ta av sig sin huvudbonad när denne kom in i rättssalen.

Tingsrätten (lagmannen Alf Andersson) gav in ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från rådmannen Urban T:son Nyström.

Urban T:son Nyström uppgav följande.

Huvudförhandlingen avsåg åtal mot tre personer för försök till utpressning. När de tilltalade intog sina platser vid förhandlingens början uppmanades de av mig att ta av sig sina kepsar. Uppmaningen åtlyddes utan några protester eller andra missnöjesyttringar. En kort stund efter det att förhandlingen påbörjats kom I.A. in i rättssalen och satte sig på åhörarplats. Jag uppmanade honom med en gest att ta av den huvudbonad han bar. Jag uppfattade huvudbonaden som en vit stickad mössa. I.A. tog av sig huvudbonaden utan protest eller annan missnöjesyttring.

Jag kände inte till att huvudbonaden hade den religiösa betydelse för I.A. som han angivit i sin anmälan till JO. För det fall I.A. upplyst mig om detta förhållande hade jag troligen låtit I.A. behålla huvudbonaden på under förhandlingen.

Under de mer än trettio år jag varit rättens ordförande vid olika domstolsförhandlingar har jag genomgående uppmanat manliga personer att ta av sig sina huvudbonader. Uppmaningarna har alltid åtlytts utan några missnöjesyttringar.

Alf Andersson hänvisade till Urban T:son Nyströms yttrande och anförde därutöver följande.

Av yttrandet framgår att den kränkning som I.A. anser sig utsatt för hade kunnat undvikas om denne hade upplyst om huvudbonadens religiösa innebörd.

Min bedömning är att religiösa symboler skall tillåtas i rättssalen så länge inte ordning eller säkerhet eftersätts. Det ankommer emellertid – enligt rättegångsbalken – på ordföranden i det enskilda målet att slutligen avgöra vad som skall tillåtas eller inte.

I ett beslut den 20 september 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Domstolsförhandlingar är som huvudregel offentliga, vilket innebär att allmänheten har fritt tillträde till dem (se bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EMRK).

Enligt 5 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken (RB) ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de föreskrifter som behövs. Han får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt.

Det går inte att ställa upp några allmängiltiga regler för i vilka fall det bör ske ett ingripande. Vad som skall anses vara ordningsstörande eller innebära ett otillbörligt beteende i rättssalen måste i stället bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 5:16 f.). Det vilar således ytterst på rättens ordförande att i varje enskilt fall bedöma om ett ingripande av ordningsskäl bör ske.

Även en persons klädsel kan i och för sig aktualisera en tillämpning av paragrafen (a.a. s. 5:16 b). Förre chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har i ett beslut uttalat att i principen om förhandlingsoffentlighet ligger bl.a. att

åhörare självfallet i princip kan vara klädda som de själva önskar. Han konstaterade emellertid vidare att bestämmelsen bör kunna tillämpas även i sådana fall där en åhörare är klädd – eller oklädd – på sådant sätt att det med fog kan göras gällande att han därigenom stör ordningen i rättssalen, men framhöll att det här inte kan vara fråga om annat än fall av ren undantagskaraktär. Det kan exempelvis bli aktuellt att visa ut en åhörare ur rättssalen om hans klädsel är av sådant slag att den skulle kunna medföra ansvar för förargelseväckande beteende eller hets mot folkgrupp (JO 1998/99 s. 53).

JO:s beslut visar att det inte är möjligt att med stöd av 5 kap. 9 § RB meddela vilka föreskrifter som helst. Rätten att meddela föreskrifter inskränker sig till situationer där det är fråga om mer konkreta eller tydliga hot mot ordningen i rättssalen såsom att rätten t.ex. förbjuder klädsel vars bärande är straffbart (Henrik Edelstam, Offentlighet och sekretess i rättegång, s. 236).

Att en person bär huvudbonad i rättssalen kan också enligt min mening endast i undantagsfall betraktas som en sådan ordningsfråga som omfattas av bestämmelserna i 5 kap. 9 § RB. Det saknas således normalt rättsligt stöd för en ordförande att begära att en person tar av sig huvudbonaden i rättssalen.

Detta innebär emellertid inte att en ordförande är förhindrad att be den som är närvarande i rättssalen att t.ex. ta av sig en huvudbonad. Det får nämligen anses följa av allmän sedvänja att i vart fall män tar av sig huvudbonader inomhus, under förutsättning att det inte är fråga om en huvudbonad med exempelvis religiös innebörd. Det gäller av hävd inte minst i sådana sammanhang som i särskilt hög grad bör präglas av lugn och värdighet, t.ex. domstolsförhandlingar. Jag har därför i princip inte någon invändning mot att rättens ordförande ber en man som – i strid med vad som får anses följa av denna sedvänja – bär en huvudbonad i rättssalen att ta av sig den. Om personen inte vill efterkomma önskemålet kan emellertid, mot bakgrund av mitt ovan förda resonemang, någon sanktion från rättens sida inte följa. Jag vill samtidigt understryka att en person som bär en huvudbonad med religiös innebörd naturligtvis inte skall uppmanas att ta av sig denna i rättssalen. Det finns skäl att erinra om det skydd för religionsfriheten som ges i 2 kap. regeringsformen och artikel 9 EMRK.

När det gäller det nu aktuella fallet var det således fel att uppmana I.A. att ta av den huvudbonad han bar. Urban T:son Nyström har emellertid uppgett att han inte kände till att huvudbonaden hade en religiös innebörd. Jag finner därför inte anledning att rikta någon kritik mot hans agerande vid huvudförhandlingen. Rent allmänt vill jag dock framhålla att rättens ordförande inte bör be någon som bär en huvudbonad att ta av sig denna med mindre att det framstår som uppenbart att denna saknar religiös innebörd. Jag vill i detta sammanhang erinra även om bestämmelsen i 2 kap. 2 § regeringsformen som föreskriver att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i bl.a. religiöst hänseende.

Uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar

(Dnr 1622-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Ekoredaktionen vid Sveriges Radio, genom Rolf Stengård, klagomål mot Södertälje tingsrätt med anledning av ett beslut att inte tillåta ljudupptagning under huvudförhandlingen i ett brottmål.

Ekoredaktionen anförde att beslutet saknade lagstöd och stod i strid med ett beslut som JO meddelat i december 1991 efter granskning av bl.a. Svea hovrätts beslut att inte tillåta ljudupptagning under rättegången om mordet på Olof Palme.

Utredning

Av infordrad utredning framgick följande. Den 6 april 2005 inleddes, med rådmannen Åke Söderlind som ordförande, en flera dagar lång huvudförhandling i Södertälje tingsrätts mål B 1259-04. Målet gällde misstanke om grovt vapenbrott m.m. i samband med den s.k. Hallrymningen. Enligt protokollet över förhandlingen meddelade Åke Söderlind, sedan det konstaterats att hinder mot huvudförhandling inte förelåg, följande beslut.

”Vittnen får inte, innan de skall höras, övervara rättegången om inte särskilda skäl talar för en annan bedömning. Sådana skäl saknas i förevarande fall. Annan ljudupptagning under rättegången än den rätten gör, är därför, till dess annat beslutas, inte tillåten från det att åklagaren påbörjar sin sakframställning. Beslutet kan inte överklagas.”

Den 4 maj 2005, under den 15:e rättegångsdagen, upphävdes förbudet mot att göra s.k. privata ljudupptagningar.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO.

Tingsrätten (lagmannen Håkan Envall) kom in med yttrande. I till yttrandet fogade upplysningar uppgav rådmannen Åke Söderlind i huvudsak följande.

Förbudet meddelades med stöd av 5 kap. 9 § första stycket 1 RB för att upprätthålla ratiot med förbudet enligt 36 kap. 9 § RB för vittnen att övervara förhandlingen före det att de hörs.

Vad som upptagits före förbudets meddelande var endast sådant som ändå framgick av allmänt tillgängliga handlingar i målet, såsom stämningsansökningar och skriftligen avgivna inställningar till åtalen. Förbudet hävdes när samtliga vittnen, som hördes under temata som berördes före deras hörande, redan var hörda.

Det må anmärkas att möjligheten att enligt 5 kap. 9 § första stycket 4 RB i visst fall förbjuda ljudupptagning, enligt min mening bör förstås på följande sätt. Även om vittnen inte skall höras och det saknas skäl att på den grunden förbjuda ljudupptagning, kan sådan förbjudas om den som skall höras kan antas så besväras av upptagningen att den leder till men för utredningen. Härtill kan läggas att ordförandens rätt att enligt 5 kap. 9 § första stycket 1 RB meddela de föreskrifter som behövs inte kan anses begränsade genom exemplifieringarna i paragrafens följande meningar.

I ett beslut den 27 oktober 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Under det inledande skedet av huvudförhandlingen i ett brottmål meddelade rättens ordförande, rådmannen Åke Söderlind, ett beslut i vilket annan ljudupptagning än rättens egen förbjöds från det att åklagaren påbörjade sin sakframställning. Förbudet kom sedan att gälla under sakframställningarna och under förhören i målet. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att vittnen inte, om inte särskilda skäl talar för det, får övervara rättegången innan de skall höras. Åke Söderlind har uppgett att förbudet meddelades med stöd av 5 kap. 9 § första stycket första meningen rättegångsbalken (RB) ”för att upprätthålla ratiot med förbudet i 36 kap. 9 § RB”.

Enligt 5 kap. 9 § första stycket första meningen RB ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de föreskrifter som behövs. Han får vidare utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Han får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel. Av en år 1980 infogad fjärde mening framgår att rätten får förbjuda att annan tar upp förhör på fonetisk väg, om det kan antas att upptagningen så besvärar den som hörs att det blir till men för utredningen.

Enligt 36 kap. 9 § RB får ett vittne inte vara närvarande vid förhandlingen innan förhöret med honom äger rum, om inte särskilda skäl föreligger.

Tidigare, före år 1980, kunde privata ljudupptagningar i rättssalen förbjudas endast om de störde ordningen vid förhandlingen eller innebar ett otillbörligt intrång i den. Möjligheten att meddela ett sådant förbud ansågs följa av ordförandens rätt enligt 5 kap. 9 § första stycket första meningen RB att meddela föreskrifter för att upprätthålla ordningen i rättssalen. Vad som avsågs var emellertid sådana störningar som kunde uppstå genom ljud, flyttning av mikrofoner m.m. Det ansågs däremot inte möjligt att förbjuda inspelning på grund av att en sådan var till men för utredningen eller kränkte en parts integritet. Med stöd av den nämnda bestämmelsen kunde – och kan – ljudupptagning således förbjudas för det fall att inspelningstekniken som sådan är störande (se prop. 1979/80:87 s. 5 ff.). Det var just denna begränsning i möjligheten att förbjuda privata ljudupptagningar som utgjorde motivet till bestämmelsen i lagrummets fjärde mening som ger domstolen viss möjlighet att förbjuda inspelning också med hänsyn till intresset av en fullgod utredning.

Rättens ordförande kan således med stöd av 5 kap. 9 § första stycket första meningen förbjuda annan att göra en ljudupptagning endast på den grunden att ordningen i rättssalen störs. Det principiella förbudet för vittnen att närvara vid förhandlingen innan de skall höras bärs upp av helt andra skäl än sådana som är att hänföra till ordningen i rättssalen. Åke Söderlind har således inte haft stöd i lag för sitt beslut att med stöd av den nämnda bestämmelsen förbjuda annan att ta upp ljud vid huvudförhandlingen.

Möjligheten att förbjuda ljudupptagning av andra skäl än att ordningen i rättssalen störs regleras, som framgått, i 5 kap. 9 § första stycket fjärde meningen RB. Åke Söderlind har visserligen inte angett att det ifrågasatta beslu-

tet fattats med stöd av denna bestämmelse. Eftersom han och Håkan Envall i sina yttranden dock uppehållit sig vid bestämmelsen, finner jag anledning att något kommentera även denna.

Bestämmelsen är avsedd att ge rätten möjlighet att förbjuda ljudupptagningar som påverkar förhörspersonernas integritet och förmåga att avge en uttömmande och sanningsenlig utsaga. Det ansågs föreligga ett faktiskt behov av att kunna inskränka rätten att göra ljudupptagningar om det kan antas att sådana skulle bli till men för utredningen i målet. Vetskapen om att utsagan t.ex. kan komma att återges i radio kan inverka menligt på en förhörspersons förmåga och vilja att avge en klar och spontan berättelse (a. prop. s. 9).

I förarbetena uttalades vidare att regeln inte fick ges större räckvidd än vad som påkallades av dess syfte. Den borde kunna förhindra att de som är inblandade i rättegången påverkades av en ljudupptagning i en för utredningen negativ riktning. När det gällde personer som i tjänsten eller annars yrkesmässigt deltog i rättegången torde som regel någon begränsning av upptagningsrätten av hänsyn till dessa personer knappast bli aktuell. Förbudsregeln borde således bara avse upptagningen av förhör och alltså inte vara tillämplig på t.ex. parternas slutanföranden. Därutöver anfördes också att det kunde bli aktuellt att tillämpa den nu föreslagna regeln i ett mål där endast en av flera misstänkta eller tilltalade lagförs. Av betydelse för prövningen var då endast frågan om inspelningen var till men för utredningen i målet mot den person som för tillfället lagfördes. Däremot fick förbud inte meddelas på den grunden att en upptagning i det första målet skulle kunna försvåra utredningen i ett senare mål (a. prop. s. 10).

Som framhållits i anmälan har frågan om förbud mot ljudupptagning av vittnesförhör tidigare varit föremål för JO:s prövning. Förre chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har i ett ärende angående bl.a. ljudupptagning under rättegången om mordet på Olof Palme uttalat sig i frågan (JO 1992/93 s. 26). I det ärendet framkom att Svea hovrätt, inför huvudförhandlingen, meddelade ett generellt förbud mot ljudupptagningar av förhör och att hovrätten vid sitt ställningstagande fäste avgörande vikt vid syftet med bestämmelsen i 36 kap. 9 § RB. Claes Eklundh angav i sitt beslut bl.a. att lagtexten i 5 kap. 9 § RB inte lämnar utrymme för en generell bedömning i förväg, gjord utifrån vad rätten anser sig kunna anta om förhörspersonernas och parternas uppfattning i frågan om förbud mot ljudupptagning. Vidare ansåg han att 36 kap. 9 § RB inte kan tolkas extensivt på det sätt som domstolen hade gjort.

Jag kan, i linje med vad Claes Eklundh uttalat, konstatera att av 5 kap. 9 § första stycket fjärde meningen RB följer att ljudupptagning får förbjudas endast i det fall att det kan antas att förhörspersonen så besväras av upptagningen att det blir till men för utredningen. Bestämmelsen förutsätter således att det inför varje förhör görs en individuell prövning, dels av om upptagningen besvärar den som skall höras, dels av om detta i så fall kan bli till men för utredningen. Inte heller denna bestämmelse hade således kunnat erbjuda rättsligt stöd för det av Åke Söderlind fattade beslutet.

Med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört avslutas ärendet.

En lagmans skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när en fråga om disciplinansvar uppkommit beträffande en domare vid tingsrätten

(Dnr 2280-2005)

I ett beslut den 21 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bakgrund

Statens ansvarsnämnd beslutade den 26 april 2005 att ålägga en åklagare varning med anledning av att han inte hävde ett anhållningsbeslut när han uppmärksammades på att en häktningsförhandling vid Lunds tingsrätt inte påbörjades inom fyra dygn från det att den misstänkte greps.

Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade jag att i ett särskilt ärende ta upp tingsrättens handläggning av saken.

Av infordrade handlingar i ärendet framgick bl.a. följande.

Rådmannen Leif Persson var ordförande vid den aktuella häktningsförhandlingen som ägde rum den 21 september 2004 med början kl. 11.00. Han uppmärksammade en knapp timme före förhandlingens början att den anhållne hade gripits den 17 september 2004 kl. 10.14 och anhållits samma dag kl. 17.20. Han påtalade detta för åklagaren. Varken åklagaren eller Leif Persson beslutade i detta skede att häva anhållningsbeslutet, utan häktningsförhandlingen hölls på utsatt tid och tingsrätten beslutade därefter att häkta den anhållne personen. Påföljande dag beslutade tingsrätten (Leif Persson) – efter kontakter med åklagaren i målet – att häva häktningsbeslutet.

Sedan åklagaren anmält händelsen till Åklagarmyndigheten i Malmö överlämnades ärendet till Riksåklagaren. Dåvarande vice riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin beslutade den 29 december 2004 att inte inleda förundersökning med anledning av det inträffade. Hon anförde sammanfattningsvis att det fel som förekommit vid handläggningen skulle vara att bedöma som ringa tjänstefel och således inte vara straffbart. Inom ramen för sitt tillsynsansvar anmälde hon åklagaren till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinpåföljd skulle meddelas. Ansvarsnämnden ålade, som ovan nämnts, åklagaren en varning.

JO anmodade Lunds tingsrätt att lämna upplysningar och yttrande beträffande

- vilka överväganden som gjordes i anslutning till häktningsförhandlingen i fråga om den tid som gått sedan den misstänkte greps, samt
- vilka eventuella ställningstaganden lagmannen gjorde beträffande rådmannen då han fick kännedom om det inträffade.

Tingsrätten (lagmannen Jan Alvå) kom in med ett remissvar. I den del som gällde övervägandena vid häktningsförhandlingen hänvisade lagmannen till ett yttrande av Leif Persson.

I den del som avsåg lagmannens ställningstaganden anförde Jan Alvå följande.

Som framgår av Perssons yttrande var jag informerad om den förestående häktningsförhandlingen och blev liksom andra kollegor frågad till råds av Persson. Jag var såvitt jag minns av den uppfattningen att förhandlingen kunde och skulle hållas så länge häktningsframställningen inte blivit återkallad av åklagaren. Den uppfattningen vidhåller jag med visst stöd i ansvarsnämndens skrivning i ärendet mot åklagaren. Som ansvarsnämnden anfört borde dock åklagaren före förhandlingen eller Leif Persson senast vid förhandlingens inledning ha formellt hävt anhållningsbeslutet – något som i praktiken dock inte skulle ha förändrat den misstänktes situation. Jag anser inte att jag skulle ha haft fog för att anmäla Leif Persson till ansvarsnämnden för ifrågasatt tjänstefel.

Den omständigheten att häktningsförhandling satts ut till en tidpunkt 46 minuter efter fyradygnsfristens utgång innebär dock att ett uppenbart fel begåtts i fråga om målets handläggning vid tingsrätten. Varken Leif Persson eller någon annan domare kan emellertid lastas för det felet. Den personal som på eget ansvar bereder mål och ärenden har sådan kompetens att felet med all sannolikhet aldrig kommer att upprepas. Det inträffade har därför inte föranlett mig att vidta några åtgärder.

Jag beslutade den 11 november 2005 att till ansvarsnämnden överlämna frågan om disciplinansvar för Leif Persson.

Ansvarsnämnden beslutade den 5 april 2006 att inte meddela disciplinpåföljd för Leif Persson. Som skäl för beslutet angavs sammanfattningsvis att Leif Persson av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning genom att inleda häktningsförhandlingen för sent utan att dessförinnan häva anhållningsbeslutet, men att felet vid en sammantagen bedömning av samtliga omständigheter var att bedöma som ringa.

I ärendet kvarstår emellertid frågan om Jan Alvå borde ha gjort en anmälan till ansvarsnämnden beträffande rådmannen då han fick kännedom om det inträffade.

Rättslig reglering

En domare har ett straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i tjänsten bl.a. till följd av regeln om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa skall emellertid inte dömas till ansvar.

Domarna är också underkastade ett disciplinärt ansvar enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Där föreskrivs att en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas. Enligt 18 § LOA får ett disciplinärt förfarande inte inledas eller fortsättas när en åtgärd har vidtagits för att åtal skall väckas mot en arbetstagare. Om emellertid en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas om gärningen inte har ansetts vara något brott och den bedömningen grundas på något annat än bristande bevisning.

Disciplinansvar enligt 14 § LOA kan aktualiseras inte bara när det rör sig om en sådan arbetsplatsintern förseelse som kan förekomma på vilken arbetsplats som helst utan också när ett begånget fel har sådan anknytning till myndighetsutövning som krävs för ansvar för tjänstefel men där straffansvar är uteslutet på grund av att gärningen måste bedömas som ringa i den mening som avses i straffbestämmelsen (SOU 1992:60 s. 263 f.).

Frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande som rör ordinarie domare, utom justitieråd och regeringsråd, prövas av ansvarsnämnden (34 § LOA och 15 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som skall prövas av ansvarsnämnden, skall detta genast anmälas till nämnden (15 § anställningsförordningen [1994:373]).

En anmälan avseende en rådman skall göras av tingsrätten (57 § tredje stycket förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Anmälningar av detta slag är sådana ärenden som kan avgöras av lagmannen eller av denne hänskjutas till kollegium respektive plenum (jfr 28 § tingsrättsinstruktionen).

Enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ansvarar myndighetens chef för myndighetens verksamhet. Myndighetschefen skall enligt 7 § första stycket se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Dessa regler är tillämpliga också på tingsrätterna (7 § tingsrättsinstruktionen).

En anmälan till ansvarsnämnden avseende en fråga om disciplinansvar kan föranleda ansvarsnämnden att även ta ställning till om en åtalsanmälan skall göras med anledning av det förhållande som har kommit under nämndens prövning (jfr 22 § LOA).

Bedömning

Reglerna om skyldighet för en myndighet att göra anmälan till ansvarsnämnden när det har uppkommit en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande beträffande en befattningshavare som omfattas av nämndens behörighet utgör ett viktigt inslag i det särskilda ansvarssystemet för de personer som är verksamma vid myndigheterna. Det grundläggande motivet för både straffrättsliga och utomstraffrättsliga sanktioner inom det offentliga området är samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt (prop. 1975:78 s. 141).

Det kan i många fall vara svårt att avgöra om ett visst handlande innefattar straffbart tjänstefel eller om ett begånget fel är sådant att det bör föranleda en disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Det skall emellertid i detta sammanhang understrykas att det är ansvarsnämnden som i det enskilda fallet avgör om en åtalsanmälan skall göras eller en disciplinpåföljd meddelas. Genom att inrätta nämnden har lagstiftaren, när det gäller domare och vissa andra statliga befattningshavare, uppdragit åt ett fristående organ att pröva frågor om åtalsanmälningar och disciplinansvar. Det innebär, som förre chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh framhållit beträffande åtalsanmälningar (JO 1998/99 s. 37, särskilt s. 47), att myndighetschefen – för att prövningen i nämnden skall få ett reellt innehåll – inte skall sätta sig i nämndens ställe och pröva en sådan fråga på det sätt som ankommer på nämnden. Detta framgår av att

skyldigheten att göra anmälan till nämnden enligt 15 § anställningsförordningen inträder så snart ”det uppkommer” fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande. Bestämmelsens innebörd måste förstås så, att en anmälan till nämnden skall göras även i sådana fall där straff- eller disciplinansvar kan tänkas komma i fråga men förhållandena är svårbedömda. Det är tillräckligt för att en anmälningsskyldighet skall inträda att de föreliggande omständigheterna är sådana att det med fog kan antas att det finns grund för misstanke om brott eller att det finns en rimligt välgrundad anledning att anta att det fel som begåtts kan föranleda disciplinpåföljd (jfr nyss nämnda JO-avgörande s. 48 f.).

Ansvarssystemet är således konstruerat så, att en anmälan för prövning av frågan om åtalsanmälan medför att också frågan om disciplinansvar aktualiseras. Omvänt kan en disciplinanmälan föranleda ansvarsnämnden att ta ställning till om åtalsanmälan skall göras med anledning av det förhållande som har kommit under nämndens prövning.

Vad som i praktiken torde vålla de största svårigheterna är bedömningen av huruvida en viss gärning eller ett visst fel är att bedöma som ringa eller ej. Om det råder minsta osäkerhet om hur det förhåller sig i detta hänseende bör, mot bakgrund av vad som nyss sagts om ansvarssystemets uppbyggnad, myndighetschefen överlåta åt ansvarsnämnden att ta ställning i frågan.

Det är emellertid inte möjligt att generellt ange i vilka situationer en myndighetschef är skyldig att göra en anmälan för prövning av frågan om disciplinpåföljd, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Det kan också konstateras att det många gånger finns utrymme för olika bedömningar av om en anmälningsskyldighet uppkommit utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig.

Enligt min uppfattning finns det ett större utrymme för olika, var för sig godtagbara, bedömningar när det gäller frågan om en arbetsplatsintern förseelse kan föranleda en disciplinpåföljd. Utrymmet för att underlåta att göra en anmälan är däremot mindre när det fel som förekommit har skett vid myndighetsutövning. Om det felaktiga handlandet medfört att någon varit berövad friheten utan stöd i lag är, som jag ser det, utrymmet för att underlåta att göra en anmälan ytterst begränsat.

Jan Alvå har anfört att han inte anser att han skulle ha haft fog för att anmäla Leif Persson till ansvarsnämnden för ifrågasatt tjänstefel. Han har inte närmare angett vad han grundat detta ställningstagande på och inte heller berört vilka eventuella överväganden han gjorde med hänsyn till reglerna om disciplinansvar.

Det framgår inte av Jan Alvås yttrande hit om han kände till att det inträffade anmälts till riksåklagaren. Jag utgår dock från att så var fallet. Eftersom felhandlandet var föremål för riksåklagarens bedömning kan det inte anses ha ålegat Jan Alvå att också anmäla saken till ansvarsnämnden (jfr 18 § första stycket LOA). Jag instämmer således i att Jan Alvå saknat fog att göra en anmälan rörande ifrågasatt tjänstefel.

När emellertid saken prövats i straffrättslig ordning och riksåklagaren beslutat att inte inleda förundersökning mot Leif Persson borde Jan Alvå ha övervägt om det fanns skäl att anmäla saken till ansvarsnämnden för prövning

av frågan om disciplinpåföljd. Jan Alvå har visserligen inte i sitt yttrande lämnat någon uppgift om huruvida han informerades om riksåklagarens beslut att inte inleda förundersökning eller om när han i så fall fick kunskap om beslutet. Jag utgår emellertid i det följande från att ett beslut av detta slag rörande en domare vid tingsrätten måste ha kommit till hans kännedom i tiden innan jag beslutade att ta upp saken till prövning.

Vid övervägande av frågan om en anmälan till ansvarsnämnden för prövning av frågan om disciplinpåföljd skulle göras borde Jan Alvå kunnat konstatera, dels att det fel som begåtts avsett handläggningen av en fråga om användningen av tvångsmedel och således rört tillämpningen av regler som är av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet i brottmålsförfarandet, dels att felet fått till följd att en person som borde ha försatts på fri fot kom att vara fortsatt frihetsberövad utan stöd i lag. Utrymmet för att under sådana förhållanden underlåta att göra en anmälan till ansvarsnämnden måste, som jag nyss angett, anses vara ytterst begränsat.

Vid bedömningen av hur allvarligt man skall se på en felaktig rättstillämpning måste hänsyn också tas till vad som framgår om orsaken till felet liksom till subjektiva omständigheter hänförliga till den felande befattningshavaren. Jag vill emellertid i den delen återknyta till vad jag nyss anfört, nämligen att bedömningen av om ett fel är att anse som ringa eller inte principiellt bör anförtros ansvarsnämnden och att en myndighetschef därför vid minsta osäkerhet i frågan bör överlämna saken till nämndens prövning.

Jag kan mot nu angiven bakgrund för min del inte finna annat än att en anmälan till ansvarsnämnden borde ha gjorts sedan riksåklagarens prövning avslutats. Eftersom det likväl finns ett visst, om än begränsat, utrymme för skilda bedömningar i frågor av detta slag, anser jag mig emellertid inte kunna göra gällande att Jan Alvå eftersatt sin skyldighet enligt 15 § anställningsförordningen.

Långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning

(Dnr 3626-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 17 augusti 2005, framfördes klagomål mot handläggningstiden i ett mål vid Vänersborgs tingsrätt (mål T 3818-04).

Utredning

Dagboksblad och muntliga upplysningar inhämtades från tingsrätten. Av dagboksbladet framgick att stämningsansökan i målet kom in till tingsrätten den 8 september 2004 och att stämning utfärdades den 30 september 2004. Vidare framgick att svaromål hade kommit in i oktober och att käranden hade yttrat sig däröver i november.

Genom muntliga upplysningar från tf. rådmannen Ragnhild Lövrup framkom att hon hade varit ansvarig handläggare för målet sedan januari 2005, att hon – sedan akten i målet återkommit från hovrätten den 10 mars 2005 – omedelbart hade lämnat målet till kansliet för utsättning till sammanträde för muntlig förberedelse, samt att något sammanträde i slutet av augusti 2005 alltjämt inte hade satts ut.

Ärendet remitterades till Vänersborgs tingsrätt för upplysningar och yttrande över skälen till att tingsrätten ännu inte satt ut målet till sammanträde för muntlig förberedelse.

Tingsrätten (genom dåvarande lagmannen Måns Uddenberg) kom in med ett yttrande och anförde följande.

Vänersborgs tingsrätt sammanlades den 1 oktober 2004 med Trollhättans tingsrätt. Sammanläggningen föregicks av en omfattande om- och tillbyggnad under ca 6 månader. Personalen tvingades stundtals använda hörselskydd för att stå ut med allt oväsen. Åtskilliga förhandlingar fick hållas antingen i Trollhättans gamla lokaler eller i länsrätten. Vid sammanläggningen infördes på målavdelningen två storrotlar, motsvarande 6–7 vanliga rotlar. Tingsrätten har alltsedan sammanläggningen brottats med inkörningssvårigheter. Särskilt för beredningsorganisationen, dvs. rotelsekreterarna, innebar förändringen något av en ”kulturkrock”. Resurserna är också knappa och Domstolsverket begärde att en förväntad inbesparing genast skulle effektueras. Organisationen är så ”slimmad” att minsta frånvaro på något håll omedelbart medför något av en kris. Balansläget försämrades redan under allt planerande inför sammanläggningen. Samtidigt med starten av den nya domstolen blev beredningsorganisationen genom ett antal avhopp så underbemannad att kallelser till vissa ordinarie ting samt förberedelser i tvistemål inte kunde hinnas med. Balansläget försämrades ytterligare. Extra hjälp har begärts men var hitta utbildade rotelsekreterare? Beordrad övertid har tillämpats i stor utsträckning. Det närmar sig nu ett år efter sammanläggningen. Mängder av sammanträden, förändringar och besök på andra domstolar har ägt rum. En chefsadministratör har anställts och hela administrationen omorganiseras. Vi börjar nu skönja en viss förbättring och organisationen håller på att sätta sig. Tingsrätten har också tilldelats smärre extra resurser för att bekämpa balanserna. Vi börjar nu se resultat, om än mycket återstår.

Mål T 3818-04 innehåller inte något av förturskaraktär. Att målet ännu inte satts ut till muntlig förberedelse är inte acceptabelt. Målet kommer att sättas ut under hösten. Mot ovan angiven bakgrund kan allmänt sett inte göras annat än att sträva efter en ökad balansavverkning och korrekt prioritering. Som bekant finns i tingsrätten mängder av förtursmål. Häktade, ungdomsmål, vårdnadsmål, kvinnofrid m.m., m.m. tränger sig självklart före och följden blir att icke förtursmål får stå tillbaka. Tingsrätten är väl medveten om problemen och gör vad som kan göras med de knappa resurser som efter alla politiskt mer viktade ändamål numera återstår för rättsvården.

Vid en efterföljande kontakt med tingsrätten framkom att Ragnhild Lövrup önskade yttra sig i ärendet. Hon inkom därefter med ett yttrande som även var undertecknat av fyra andra rådmän vid tingsrätten.

Ragnhild Lövrup anförde i huvudsak följande.

Den 1 oktober 2004 slogs Vänersborgs och Trollhättans tingsrätter samman. I samband med detta organiserades tingsrätten i två storrotlar. När det gäller organisationens närmare utformning hänvisas till arbetsordningen, särskilt punkterna 2.6 och 3.7–3.9. Dokumenten som avses i punkterna 3.8 och 3.9 har inte fastställts och det är oklart i vilken mån de över huvud taget existerar.

Redan mycket kort tid efter sammanslagningen stod det klart att den nya organisationen stod inför mycket stora problem. Detta yttrade sig bl.a. i att kanslierna inte hann med sina arbetsuppgifter och målen samlades i stora högar i aktrummen för olika beredningsåtgärder. Det är uppenbart att problemen inte enbart berodde på resursbrist, utan även på betydande brister i organisationen. Under det gångna året har vi haft otaliga möten för att diskutera problemen och hitta lösningar. Mötena har till största del varit helt fruktlösa. Trots innehållet i arbetsordningen har det såväl för domare som för andra personalgrupper varit svårt – eller rent av omöjligt – att få en klar bild av hur organisationen fungerar eller skall fungera. Vid de möten som har hållits har den oklara ansvars- och arbetsfördelningen varit en ständigt återkommande fråga.

I mitt ansvar ingår naturligtvis att besluta om olika beredningsåtgärder i de tvistemål som har fördelats till mig. I det mål som är aktuellt för JO:s prövning har en domare beslutat om utsättande till förhandling, varefter det ålåg kansli/beredningsorganisationen att på eget ansvar bestämma tid för förhandlingen. Min uppfattning är således att den organisation som har beslutats för tingsrätten är sådan att jag som domare inte har någon befogenhet att styra över de uppgifter som skall utföras av kanslierna. Någon särskild möjlighet att påverka utsättningen av mål till förhandling har jag därmed inte haft. Detta framgår enligt min mening av arbetsordningen och har bekräftats vid de diskussioner som förekommit på de möten som har hållits.

Ärendet återremitterades till tingsrätten för yttrande över vad som anförts i Ragnhild Lövrups skrivelse.

Tingsrätten (genom chefsrådmannen och dåvarande stf. lagmannen Claes Kristensson) anförde i huvudsak följande.

Den 1 oktober 2004 lades Trollhättans tingsrätt samman med Vänersborgs tingsrätt. Samtidigt organiserades avdelning 1 om från sedvanligt rotelsystem till s.k. storrotelsystem. Avdelningen har därefter brottats med betydande problem, som åtminstone delvis torde bero på det nya arbetssättet. I storrotelsystemet är grundtanken att inkommande mål skall förberedas på kansliet och tilldelas den domare som skall avgöra målet först när målet sätts ut till förhandling. Målutsättningen styrs av kansliet och inte av enskilda domare. Ganska snart efter omorganisationen gjordes den ändringen, att s.k. egentliga tvistemål började lottas på domare direkt vid inkomsten. Vad Ragnhild Lövrup m.fl. anfört i sitt yttrande, att ansvaret för ett mål inte motsvaras av en befogenhet att bestämma när målet skall sättas ut, är korrekt och ingår i arbetsmetoden. Tanken är naturligtvis att målen skall sättas ut så snart det är möjligt.

Av ett senare infordrat dagboksblad framgick att sammanträde för muntlig förberedelse hölls den 25 oktober 2005, att målet varit färdigt för huvudförhandling sedan mitten av februari 2006, samt att målet ännu inte satts ut till sådan förhandling.

Därefter inhämtades muntliga upplysningar från lagmannen Gunnar Krantz som uppgav bl.a. följande. Den genomsnittliga handläggningstiden vid tingsrätten för s.k. övriga tvistemål tillhör de längsta i landet. Enligt hans uppfattning var sammanläggningen med Trollhättans tingsrätt och övergången till beredningsorganisation dåligt förberedd. Dessutom har det under en tid inte funnits full bemanning på kansliet och två rådmanstjänster är vakanta. Han har upprättat åtgärdsplaner för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna.

Av upplysningarna framgick också att såväl Ragnhild Lövrup som den rådman som därefter hade handlagt det aktuella målet har slutat sin tjänstgöring vid Vänersborgs tingsrätt.

I ett beslut den 2 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Enligt 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) åligger det rätten att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande. Bestämmelsen är en kodifiering av en redan tidigare gällande princip som innebär att ansvaret för att målets handläggning fortskrider ligger på rätten. Det är av stor vikt att en domare agerar med fasthet vid utövandet av den formella processledningen och att han eller hon hela tiden är aktiv under förberedelsen (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 42:21 f.).

När ett skriftligt svaromål har kommit in till rätten skall sammanträde hållas så snart som möjligt, om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare med fortsatt skriftväxling (42 kap. 9 § tredje stycket RB). Det råder alltså en presumtion för att förberedelsen skall vara muntlig sedan skriftligt svaromål inkommit.

Av utredningen framgår att stämning i målet utfärdades den 30 september 2004. I ett beslut daterat samma dag avvisade tingsrätten kärandens ombud. Käranden överklagade beslutet. I mitten av oktober inkom svaromål till tingsrätten vilket käranden, efter föreläggande, yttrade sig över i början av november. Något beslut att målet skulle vila i avvaktan på hovrättens avgörande meddelade inte tingsrätten (jfr 49 kap. 11 § andra stycket RB). Den 4 februari 2005 avslog hovrätten överklagandet. Ragnhild Lövrup har angett att hon i mars 2005, när akten återkommit från hovrätten, lämnade målet till kansliet för utsättning till sammanträde för muntlig förberedelse. Ett sådant sammanträde kom sedan att äga rum den 25 oktober 2005. Då hade nästan ett år gått sedan den senaste åtgärden i syfte att driva målet mot ett avgörande vidtagits från tingsrättens sida. Handläggningen av målet har därefter, sedan förberedelsen av målet i februari 2006 kommit så långt att målet var klart för huvudförhandling, åter stannat upp och någon tid för huvudförhandling är ännu inte bokad.

Remissvaren och de muntliga upplysningarna från Gunnar Krantz ger vid handen att sammanläggningen med Trollhättans tingsrätt och övergången från en traditionell rotelorganisation till en s.k. beredningsorganisation inte varit problemfri. Tingsrätten har dessutom under perioder varit underbemannad på såväl rådmans- som kanslisidan. Jag har förståelse för att detta har lett till ett ansträngt arbetsläge men måste ändå konstatera att det inte är acceptabelt att ett mål får ligga så länge utan att några åtgärder vidtas.

Med anledning av vad Ragnhild Lövrup anfört angående att hon, som ansvarig domare för målet, på grund av tingsrättens organisation inte haft någon särskild möjlighet att påverka utsättningen av mål till förhandling, vill jag framhålla följande. Enligt 15 § första stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion skall det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. I detta ansvar måste det anses ligga såväl att domaren

själv vidtar erforderliga åtgärder i målet som att han eller hon bevakar att beslutade åtgärder vidtas inom rimlig tid. Jag anser att det därvidlag saknar betydelse om domaren har beslutat att ett sammanträde skall hållas vid en viss tidpunkt eller om det enligt arbetsordningen åligger kansliet att, sedan domaren lämnat målet för utsättning, bestämma dag för sammanträdet. I båda fallen bär domaren ansvaret för att målet handläggs i enlighet med bl.a. de bestämmelser i rättegångsbalken som föreskriver att förberedelsen skall drivas med inriktning på ett snabbt avgörande.

Enligt min uppfattning har således Ragnhild Lövrups ansvar för målet innefattat bl.a. att bevaka att kansliet inom godtagbar tid utförde uppgiften att kalla till sammanträde för muntlig förberedelse enligt det beslut som hon hade fattat och att – om så inte kom att ske – vidta lämpliga åtgärder. De brister i organisationen eller oklarheter i arbetsordningen som må ha funnits vid tingsrätten under aktuell tid fråntar henne inte detta ansvar. Däremot kan sådana brister eller oklarheter – för vilka Ragnhild Lövrup naturligtvis inte kan klandras – i enlighet med vad som anförts ovan utgöra en del av förklaringen till att målet inte kom att sättas ut till sammanträde för muntlig förberedelse inom godtagbar tid.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Kritik mot en rådman för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar

(Dnr 3981-2005)

Anmälan och initiativ

I en anmälan, som kom in till JO den 12 september 2005, framförde Tommy A. klagomål mot Växjö tingsrätt med anledning av handläggningstiden i ett tvistemål (T 409-00). Han uppgav att han år 2000 givit in en stämningsansökan till Växjö tingsrätt och att tingsrätten ännu inte tagit upp målet till handläggning.

Under utredningen framkom att mål T 409-00 hade samband med ytterligare tre tvistemål: T 1202-96, T 151-97 och T 1108-97. Jag beslutade den 4 november 2005 att även ta upp handläggningen av dessa tre mål till granskning i detta ärende.

Utredning

Dagboksbladet och akten i mål T 409-00 infordrades och granskades. Vidare infordrades och granskades dagboksbladen i mål T 1202-96, T 151-97 och T 1108-97. Följande framkom.

T 1202-96

I en ansökan om stämning, som kom in till tingsrätten den 22 augusti 1996, yrkade Kent S. bättre rätt till en fastighet. Svarande i målet var Anna W., som

var f.d. hustru till Kent S. Handläggningen av målet påbörjades och handläggningsåtgärder vidtogs fram till februari 2001. Därefter vidtogs inte någon på dagboksbladet dokumenterad åtgärd som förde målets handläggning framåt. Enligt en tjänsteanteckning på dagboksbladet hade tingsrätten den 29 oktober 2004 en kontakt med kärandeombudet angående det aktuella målet och de mål som hade samband med detta, varvid överenskommelse träffades om en gemensam förberedelse med huvudmännen på plats i början av år 2005. Något sådant sammanträde kom emellertid inte till stånd. Den 30 september 2005 hade tingsrätten ytterligare en kontakt med kärandeombudet i anledning av att käranden avlidit.

T 151-97

Ansökan om stämning inkom till tingsrätten den 30 januari 1997. Kärande i målet var Kent S. och svarande var Anna W. Målet avsåg ogiltigförklaring av äktenskapsförord. Målet handlades fram till april 2001. Därefter hade någon på dagboksbladet dokumenterad åtgärd som fört målets handläggning framåt inte vidtagits.

T 1108-97

Den 23 juli 1997 överlämnades från kronofogdemyndigheten ett mål om betalningsföreläggande avseende en fordran. Kärande i målet var Katarina S., hustru till Kent S., och svarande i målet var Anna W. Sedan april 2001 hade det enligt vad som framgick av dagboksbladet inte vidtagits någon åtgärd som drev målets handläggning framåt.

T 409-00

Ansökan om stämning i ett mål som gällde bättre rätt till fast egendom inkom till tingsrätten den 7 mars 2000. Kärande i målet var Anna W. och svarande var Tommy A. Såvitt framgick av dagboksbladet hade tingsrätten sedan juni 2001 inte vidtagit någon åtgärd som fört målets handläggning framåt.

Muntliga upplysningar inhämtades från administratören Gunilla Blom vid tingsrätten, som uppgav att de aktuella målen handlades på tingsrättens rotel 3 och att roteln övertogs av rådmannen Peter Nordfeldt den 1 oktober 2002.

På grund av vad som kommit fram fann jag anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför den 4 november 2005 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Förundersökningen och vidare utredning

Under förundersökningen hölls förhör med Peter Nordfeldt som delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Fyra tvistemål vid Växjö tingsrätt, T 1202-96, T 151-97, T 1108-97 och T 409-00, anhängiggjordes under perioden augusti 1996–mars 2000. Målen har visst samband med varandra. Handläggningen påbörjades i vart och ett av målen i anslutning till att de anhängiggjordes. Under tiden juli 2001–september 2005 har emellertid inte några förberedelseåtgärder som fört målen

mot avgörande vidtagits. De handläggs på rotel 3 som sedan den 1 oktober 2002 innehas av rådmannen Peter Nordfeldt.

Under en tid av cirka fyra år och två månader har således inte några åtgärder vidtagits i målen i syfte att driva förberedelserna framåt. Föreskriften i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken om att förberedelsen skall bedrivas med inriktning mot ett snabbt avgörande har härigenom åsidosatts. Ansvaret för denna underlåtenhet åvilar, sedan den 1 oktober 2002, Peter Nordfeldt i egenskap av innehavare av den rotel på vilken målen handläggs. Genom sin underlåtenhet har Peter Nordfeldt uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften som domare.

Vid förhöret bestred Peter Nordfeldt ansvar. Han gjorde i första hand gällande att han inte hade åsidosatt vad som gäller för uppgiften och i andra hand att gärningen skulle bedömas som ringa. Han förnekade därvid att några förberedelseåtgärder inte skulle ha vidtagits under den tid som påstods. Vidare menade han att det ålåg honom som rotelansvarig att verka för en uppgörelse i målet och att denna skyldighet inte var underordnad skyldigheten i 42 kap. 6 § rättegångsbalken (RB). För det fall han likväl skulle anses ha brustit i vad som ålegat honom så menade han att gärningen med hänsyn till de samlade omständigheterna var ringa.

Därutöver uppgav han bl.a. att han årligen haft fyra fem kontakter med kärandeombudet i två av målen, vilka emellertid inte dokumenterats. Han har, sedan han övertog ansvaret för målen, arbetat med inriktningen att de skulle avgöras genom en uppgörelse mellan parterna.

Sedan förhöret hållits fann jag inte längre anledning att fullfölja förundersökningen, varför jag den 19 januari 2006 beslutade att lägga ned densamma.

Peter Nordfeldt bereddes därefter tillfälle att komplettera de upplysningar han lämnade vid förhöret som hölls med honom rörande målens handläggning. Ärendet remitterades också till tingsrätten, som anmodades att lämna upplysningar och yttrande angående lagmannens kännedom om handläggningen av de aktuella målen samt vilka överväganden som gjordes och åtgärder som vidtogs med anledning därav.

Tingsrätten (lagmannen Håkan Nordling) anförde i ett remissvar att det förekommit vakanser bland domare och notarier – bl.a. hade en domartjänst varit obesatt under närmare ett års tid – samt att under åren 2003–2004 ökade antalet inkomna brottmål med 25 %. Han yttrade beträffande handläggningen av de aktuella målen följande.

Det är naturligtvis i alla avseenden olyckligt att mål blir så gamla som de nu aktuella. Jag har följt målen under i vart fall sex år och man kan fråga sig om det sätt som valdes för att driva målen var det rätta. Från tingsrättens sida gjordes såsom återgivits intensiva insatser för att kunna avsluta målen. Jag har även intrycket av att ombuden i de äldsta målen gjort vad som står i deras makt för att få till stånd en lösning men utan framgång. Med hänsyn till de särskilda förhållandena i målen är jag – trots den långa tidsutdräkten – ändå av den uppfattningen att det varit det bästa sättet att driva målen. De närmast ansvariga för målen har varit erfarna vad gäller handläggning av tvistemål. Tingsrättens personalsituation och måltillströmningen till tingsrätten under de senaste åren har ofrånkomligt dessutom medfört att tiden för att ägna sig åt tvistemål minskat. Det har även påverkat möjligheterna till en ännu kraftfullare styrning av de aktuella målen än vad som nu blivit fallet. Av vad som framgår av Peter Nordfeldts bifogade yttrande pågår för närvarande allvarliga försök att lösa tvisterna. På vilket sätt det kommer att ske är nu omöjligt att

uttala sig om. Målen måste dock med de förutsättningar som nu gäller kunna avslutas inom en inte alltför avlägsen framtid och senast före detta års utgång. Avslutningsvis vill jag framföra att underlåtenheten att anteckna händelser i dagboken inte på något sätt är godtagbar och jag är övertygad om att sådana anteckningar kommer att ske fortsättningsvis.

Inför JO:s beslut i ärendet inhämtades aktuella dagboksblad i målen. Av dessa framgick att målen ännu inte var avgjorda, att förlikningsdiskussioner alltjämt pågick samt att det förevarit ett flertal kontakter mellan bl.a. tingsrätten och den advokat som förordnats som boutredningsman i dödsboet efter Kent S.

I ett beslut den 23 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Enligt 42 kap. 6 § tredje stycket RB skall rätten driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande. Denna regel innebär en kodifiering av en redan tidigare gällande princip att ansvaret för att målets handläggning fortskrider ligger på rätten (prop. 1986/87:89 s. 193).

Tommy A. uppgav i sin anmälan i september 2005 att han år 2000 gett in en stämningsansökan till tingsrätten som ännu inte tagit upp målet till handläggning. Vid den inledande granskningen av de aktuella målen framstod det som att handläggningen avstannat från i vart fall juni 2001. Detta innebar att ingen åtgärd som drivit målen framåt vidtagits från tingsrättens sida under en tid av drygt fyra år. Under den tiden hade Peter Nordfeldt haft ansvar för målen under tre år.

Underlåten handläggning i ett mål vid en tingsrätt under så lång tid gör, enligt min uppfattning, att det finns anledning att anta att den domare som varit ansvarig för målet har åsidosatt vad som enligt den nyss nämnda bestämmelsen gäller för domarens uppgift och därigenom gjort sig skyldig till straffbart tjänstefel. Jag beslutade därför att inleda förundersökning i ärendet.

När Peter Nordfeldt hördes uppgav han emellertid att han hade haft en kontinuerlig kontakt med, som jag uppfattar honom, i vart fall ett av ombuden och en något mer sporadisk kontakt med två av de andra ombuden och att alla varit inställda på att målen skulle avgöras genom en förlikning. Han har uppgett att han vid samtalen förvissade sig om att ombuden gentemot både sina huvudmän och i vissa kontakter med varandra verkade i den riktningen.

Jag beslutade efter förhöret att lägga ned förundersökningen eftersom jag inte längre ansåg mig kunna påstå att Peter Nordfeldt underlåtit att handlägga de aktuella tvistemålen på ett sätt som medför straffansvar.

I förarbetena till 42 kap. 6 § tredje stycket RB understryks vikten av att domstolen inte avhänder sig uppgiften att driva handläggningen av mål framåt. Där anges att av det förhållandet att ansvaret för målets handläggning ligger på rätten följer bl.a. att en part i princip inte har rätt att påkalla mer långvariga uppehåll i handläggningen utöver vad som följer av reglerna om vilandeförklaring i 32 kap. 5 § RB. Vidare framgår av bestämmelsen att ett snabbt avgörande av målet skall prioriteras. Det är exempelvis inte tillåtet för en domare att låta ett mål ”ligga till sig” i hopp om att en förlikning kan uppnås inom en oviss framtid (a. prop.). Det är således av stor vikt att en domare

agerar med fasthet vid utövandet av såväl den formella som den materiella processledningen och att han är aktiv under förberedelsen.

Det förhållandet att det av 42 kap. 17 § RB bl.a. framgår att rätten i de dispositiva målen, i den mån det är lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter, skall verka för att parterna förliks utgör inte i sig skäl att godta långvariga uppehåll i handläggningen.

Om parterna uppger att de önskar komma överens men inte efter viss kortare tid förmår att göra detta måste rätten, även om parterna inte själva begär det, mot bakgrund av bestämmelsen i 42 kap. 6 § RB vidta åtgärder för att driva målet framåt. Vilken åtgärd som i en sådan situation kan bli aktuell är beroende av bl.a. vad saken gäller och hur långt förberedelsen avancerat. I många fall synes det vara lämpligt att kalla till ett sammanträde för muntlig förberedelse (jfr 42 kap. 9 § RB). Vid ett sådant kan under rättens ledning parternas ståndpunkter och förutsättningarna för en samförståndslösning utredas. I vissa fall kan det finnas skäl för rätten att överväga möjligheten att förordna om särskild medling enligt 42 kap. 17 § andra stycket RB.

Om någon överenskommelse inte kommer till stånd måste förberedelsen i målet fortsätta. Detta gäller även om det synes stå mycket att vinna på en förlikning med hänsyn till exempelvis målets komplexitet, processekonomiska faktorer eller andra orsaker. Som sagts ovan kan inte rätten låta målet ”ligga till sig” i hopp om att en förlikning skall träffas. Att förberedelsen drivs framåt innebär givetvis inte att möjligheterna för parterna att senare träffa en överenskommelse har försuttits.

När Peter Nordfeldt övertog ansvaret för målen hade Jan Ståhl, enligt uppgift, under cirka ett års tid försökt att få parterna att komma överens. Därefter hade en annan rådman ansvarat för målen under cirka ett års tid utan att förberedelserna drivits framåt. Peter Nordfeldt borde därför ha varit avsevärt mera aktiv redan när han övertog ansvaret för målen. Han har i stället enligt min mening i realiteten helt avhänt sig ledningen av processen. Det är helt oacceptabelt att han under en så lång tid som tre år endast nöjt sig med återkommande besked från några av de inblandade ombuden som gav vid handen att de verkade för en uppgörelse. Det är vidare anmärkningsvärt att han, såvitt dagboksbladen utvisar, alltjämt inte har vidtagit någon annan handläggningsåtgärd i målen än att han haft kontakter med vissa av ombuden och boutredningsmannen i förlikningsfrågan. Jag konstaterar dessutom att om Peter Nordfeldt, på grund av målens komplexitet, behövde särskild tid för att förbereda ett sammanträde hade han behövt ordna med detta, eventuellt i samråd med Håkan Nordling.

Sammanfattningsvis förtjänar Peter Nordfeldt allvarlig kritik för att han under en mycket lång tid underlåtit att vidta åtgärder som drivit förberedelsen av målen framåt.

Som Peter Nordfeldt och Håkan Nordling påpekat borde de kontakter som förevarit med ombuden ha dokumenterats (jfr 5 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol). I första hand är det givetvis av vikt för parter och andra som vill ta del av vad som förevarit i målet att det av handlingarna går att utläsa vad som förekommit. Dokumentationen är också av betydelse om en annan domare behöver sätta sig in i målets handläggning.

Slutligen kan jag konstatera att om dagboken och handlingarna på ett korrekt sätt hade återspeglat vad som förevarit i målen hade frågan om det fanns anledning att anta att Peter Nordfeldt gjort sig skyldig till tjänstefel bedömts på annat sätt. Peter Nordfeldt förtjänar således också kritik för att dokumentationen varit bristfällig.

Lagmannen har det övergripande ansvaret för verksamheten vid tingsrätten. Om ett mål blir liggande under en längre period utan att åtgärder som driver handläggningen framåt vidtas måste lagmannen uppmärksamma och påpeka detta. Håkan Nordling har visserligen löpande hållit sig underrättad om de aktuella målens förekomst och deras status. Som jag uppfattar det har han emellertid under en lång tid låtit sig nöja med beskeden att förlikningsförhandlingar pågår. Han har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att det sätt på vilket målen handlagts, trots tidsutdräkten, har varit det bästa med hänsyn till de särskilda förhållandena i målen. Enligt min mening borde Håkan Nordling för Peter Nordfeldt ha påpekat vikten av att förberedelsen drevs framåt – och, om så fordrats, ha vidtagit organisatoriska åtgärder för att bereda Peter Nordfeldt tid att vidta nödvändiga åtgärder. För sin underlåtenhet i detta avseende kan Håkan Nordling inte undgå kritik.

Uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling

(Dnr 5077-2005)

Anmälan

Sofia Andersson framförde i en anmälan till JO klagomål mot Västmanlands tingsrätt med anledning av bl.a. hur tingsrätten bemött henne i samband med att hon i egenskap av journalist bevakade en huvudförhandling vid tingsrätten. I anmälan uppgav Sofia Andersson sammanfattningsvis följande.

Hon är reporter vid Sveriges Television, Tvärsnytt, och skulle den 21 november 2003 göra ett nyhetsinslag med anledning av en rättegång vid tingsrätten där en man stod åtalad för att ha vållat sitt spädbarns död. När hon och en fotograf kom till tingsrätten hade huvudförhandlingen redan påbörjats. Hon gick igenom de två dörrarna in till rättssalen. Samtidigt stod fotografen och filmade mot dörren. Hon höll inte upp dörrarna utan gick igenom ganska snabbt. På fotografens bilder, som finns bevarade, ser man knappt någonting från rättssalen.

I samband med att ett vittne skulle lämna rättssalen sade domaren att vittnet skulle få hjälp av någon i rätten, eftersom det stod en fotograf utanför dörren. Han sade vidare att om fotografen filmade in i rättssalen en gång till, skulle reportern åka ut. Domaren syftade på henne. Han ropade också ”Ut. Jag vill inte ha några hyenor i min rättssal” enligt en artikel i Vestmanlands läns tidning dagen därpå.

Utredning

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över vad som framfördes i anmälan.

Tingsrätten (lagmannen Per Kjellsson) gav in ett yttrande till vilket var fogat bl.a. upplysningar från rådmannen Lars-Johan Eklund.

Lars-Johan Eklund uppgav bl.a. följande.

Det har vid huvudförhandlingar där jag varit ordförande vid ett flertal tillfällen före det nu aktuella förekommit att det fotograferas in i salen i samband med att mål ropas på, vilket ju kan anses vara en överträdelse av 5 kap. 9 § rättegångsbalken (jfr Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2001/02 s. 46) med följd att straffbestämmelsen i 9 kap. 5 § samma balk är i sig tillämplig. Jag har aldrig ingripit mot detta slags förfarande. Parterna är på väg att sätta sig och dörrarna stängs till innan själva saken hinner börja beröras; det har enligt mitt förmenande vid sådana tillfällen inte blivit en sådan ordningsstörning att det motiverat en tillrättavisning från ordförandens sida, än mindre något utdömande av böter.

Skälet till att jag reagerade vid just detta tillfälle var den mycket påtagliga störning av förhandlingen och ett pågående vittnesförhör som de två personernas agerande innebar. Dessa kunde i och för sig inte veta just i vilket skede som huvudförhandlingen befann sig men det finns utanför salen en stor ljustavla som upplyser att huvudförhandling pågår.

Jag ångrade mig snabbt, inte ingripandet som sådant men väl ordvalet. Detta kom också till uttryck i en artikel i Vestmanlands läns tidning dagen efter, se bilaga 2 (*här utelämnad – JO:s anmärkning*). Det sagda blir ju inte osagt av detta och jag har full förståelse för att den som kände sig drabbad av uttrycket tog illa vid sig. Det exakta ordvalet är återgivet i rättens anteckningar. Som framgår avsåg orden den person som fotograferade. Sofia Andersson var uppenbarligen den åhörare som samtidigt ställde upp den yttre och den inre dörren. Jag har förståelse för om hon, ifall hon kände sig delaktig i det ordningsstörande uppträdandet, jag bedömde uppenbarligen så vara fallet, kände sig träffad av ordvalet och därigenom tog illa vid sig. Det efterföljande yttrandet från min sida var en sedvanlig erinran om innehållet i 5 kap. 9 § rättegångsbalken. Jag får här framhålla att det aldrig fanns anledning att gå vidare från denna erinran i förhållande till Sofia Andersson; hon visade enligt min minnesbild i fortsättningen samma förståelse för att huvudpersonerna, d v s parterna och vittnen, ostört skulle få sagt vad de hade att säga som de övriga åhörarna gjort under hela förhandlingen.

Per Kjellsson hänvisade beträffande vad som inträffat vid huvudförhandlingen till Lars-Johan Eklunds yttrande.

Sofia Andersson yttrade sig över remissvaret och gav in en dvd-skiva med en filmsekvens som hade fotograferats i samband med att hon gick in i rättssalen. Hon uppgav bl.a. följande. Hon var inte på något sätt störande när hon gick in i rättssalen eller när hon gick ut ur den. Om rådmannen ansåg att fotografen inte fick stå utanför och fotografera in i rättssalen borde han ha diskuterat det med henne eller fotografen. Hon anser inte att det står klart att fotografen inte får stå utanför rättssalen och filma. Ingen av dem har hållit upp dörren längre än nödvändigt, vilket framgår av bifogade bilder. Hon hade inte någon annan anledning att närma sig rätten än att begära att få ut handlingarna eller åtminstone åtalet. Hon fick dock inget svar på sin förfrågan utan blev utkörd av notarien.

I ett beslut den 23 april 2007 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Bestämmelser om offentlighet och ordning vid domstol finns i 5 kap. rättegångsbalken (RB). I 9 § i nämnda kapitel föreskrivs bl.a. att det ankommer på ordföranden att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de föreskrifter som behövs. Han får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Det sägs vidare i paragrafen att fotografi inte får tas i rättssalen. Den som stör en förhandling eller fotograferar i rättssalen kan enligt 9 kap. 5 § RB ådömas penningböter.

I förarbetena till 5 kap. 9 § RB uttalas att fotografering i rättssalen i allmänhet verkar störande på förhandlingen och kan, då det gäller tilltalad i brottmål, vara ägnad att utsätta denne för ett onödigt lidande. Det uttalas vidare att stadgandet avser förbud mot fotografering endast under pågående förhandling (NJA II 1943 s. 63). Förbudet gäller även bildupptagning vid t.ex. inspelning för TV (prop. 1979/80:87 s. 12).

Förre chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har i ett beslut uttalat sig om tillämpningen av bestämmelsen i ett ärende angående en domares åtgärd att uppmana en TV-fotograf – som befann sig utanför rättssalen och fotograferade in i salen genom en öppen dörr – att upphöra att fotografera in i salen (JO 2001/02 s. 46). I beslutet konstateras att en förutsättning för att bestämmelsen om fotograferingsförbud skall vara tillämplig är att en förhandling har inletts. Vidare uttalas att det när en förhandling pågår givetvis är lika störande om fotograferingen sker inne i rättssalen som om den sker från en korridor utanför in genom en öppen dörr och att regeln om fotograferingsförbud därför rimligen måste tolkas så att den träffar även situationer av sistnämnda slag. 1999 års rättegångsutredning synes ha anslutit sig till JO:s uppfattning i nämnda beslut (se SOU 2001:103 s. 104 och 318). Såvitt jag har kunnat se har den nu aktuella frågan emellertid inte berörts närmare i den proposition (prop. 2004/05:131) som legat till grund för ändringar i bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB, vilka ännu inte trätt i kraft.

Det är självfallet så, att fotografering av de personer som deltar i en rättegång kan störa förhandlingen även om den sker genom t.ex. en öppen dörr eller genom en fönsterruta. Det kan emellertid hävdas att bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB om förbud mot fotografering ”i rättssalen” inte kan anses innefatta fotografering som sker på detta sätt (se t.ex. Henrik Edelstam, Offentlighet och sekretess i rättegång, s. 300). Enligt kommentaren till rättegångsbalken synes bestämmelsen om fotograferingsförbudet behöva läsas även mot regeln i 9 kap. 5 § RB om att den som vid sammanträde inför rätten stör förhandlingen eller fotograferar i rättssalen eller bryter mot föreskrift eller förbud som har meddelats enligt 5 kap. 9 § RB kan dömas till böter (Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 5:18). Svea hovrätt har i ett beslut den 29 december 2006 i mål Ö 2918-06 om förseelse enligt 9 kap. 5 § RB funnit att förbudet i 5 kap. 9 § RB inte omfattar den som utifrån fotograferar in i en rättssal. I kommentaren till rättegångsbalken har uttalats att hovrättens avgörande före-

faller riktigt inte minst med tanke på att en straffbestämmelse inte får tolkas extensivt (Fitger, a. st.).

I det nu aktuella fallet pågick huvudförhandlingen när fotograferingen ägde rum. Filmsekvensen som framgår av den dvd-skiva som Sofia Andersson gett in till JO ger inte vid handen att dörrarna har ”ställts upp” utan endast att en person öppnar två dörrar in till rättssalen, kliver in och sedan stänger den yttre dörren efter sig. Lars-Johan Eklund har emellertid uppenbarligen uppfattat att det stod en fotograf utanför dörrarna och filmade in i rättssalen i samband med att Sofia Andersson öppnade dörrarna. Hans åtgärd att i den uppkomna situationen ingripa mot fotograferingen kan, med hänsyn till de befogenheter som JO ansett rättens ordförande ha, inte bli föremål för kritik från min sida.

Lars-Johan Eklund har uppgett att han först uttryckte sig på sätt som framgår av anteckningarna vid huvudförhandlingen, dvs. att han sade ”det står en hyena och filmar in i salen”. Jag finner inte anledning att ifrågasätta denna uppgift. Jag noterar därvid att Sofia Andersson – enligt vad hon uppgett i det e-postmeddelande hon skickade till lagmannen i anslutning till den aktuella händelsen – inte själv hörde uttalandet vid huvudförhandlingen utan att hon i efterhand fick uttalandet återgivet för sig.

Jag konstaterar att Lars-Johan Eklunds uttalande har varit olämpligt. Han har i yttrandet till JO uppgett att han snabbt ångrade sitt ordval och hänvisat till den artikel i Vestmanlands läns tidning – vilket även synes vara den artikel Sofia Andersson hänvisar till i sin anmälan beträffande vad som sades i denna del – enligt vilken han efter rättegången beklagade ordvalet och uppgav bl.a. att uttalandet var fällt i hastigt mod. Han kan likväl inte undgå kritik för sitt sätt uttrycka sig.

Lars-Johan Eklund har uppgett att hans efterföljande yttrande var en ”sedvanlig erinran” om innehållet i 5 kap. 9 § RB. Enligt anteckningarna vid huvudförhandlingen sade Lars-Johan Eklund till ”den tidigare” åhöraren att ytterligare medverkan till störning av ordningen kan leda till avvisning från salen. Jag finner inte skäl att ifrågasätta dessa uppgifter. Lars-Johan Eklund har uppgett att han bedömde att Sofia Andersson var delaktig i det ”ordningsstörande uppträdandet”. Utredningen ger dock inte stöd för att Sofia Andersson ställde upp dörrarna. Lars-Johan Eklund har emellertid uppgett att han gjorde bedömningen att hon hörde samman med den person som fotograferade in i salen i samband med att hon gick in i rättssalen under pågående förhandling. Mot denna bakgrund finns det enligt min mening inte skäl att kritisera Lars-Johan Eklund för den erinran han uttalade.

Med anledning av att rättsläget när det gäller omfattningen av fotograferingsförbudet inte synes klart finner jag skäl att överlämna en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

Kritik mot en tingsrätt för brister i delgivning av stämning i brottmål samt vissa synpunkter på beredningsorganisationen i en s.k. storrotel

(Dnr 238-2006)

Anmälan

K.E. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Falu tingsrätts handläggning av ett brottmål angående ofredande m.m. (B 189-04). Hon uppgav bl.a. att när hon för andra gången blev kallad till en huvudförhandling i målet ställdes denna in på grund av att brotten var preskriberade. Preskription hade emellertid inträtt lång tid innan förhandlingen skulle äga rum.

Utredning

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande över handläggningen av brottmålet.

Tingsrätten (lagmannen Lars Eklycke) inkom med ett remissvar, till vilket var fogat upplysningar från rådmannen Hans Holback.

Hans Holback uppgav bl.a. följande.

Målet inleddes hos tingsrätten den 27 januari 2004 genom att den misstänkte A.E. ansökte om offentlig försvarare, vilket beviljades honom. Målet lottades på tingsrättens storrotel som består av tre ordinarie domare och en fiskal. Inkommande brottmål bereds av rotelns tre sekreterare som utfärdar stämning, förordnar försvarare och målsägandebiträde, inhämtar personalia samt sköter utsättning och kallelse till huvudförhandling. Domarna ser normalt inte målen förrän det blir aktuellt med huvudförhandling.

Målet var utsatt till huvudförhandling den 13 december 2005 och jag var tilldelad förhandlingen. När jag dagen före förhandlingen tittade genom akten kunde följande konstateras. Stämningsansökan inkom den 17 juni 2004 och avsåg ansvar för olaga hot i två fall, falskt larm och ofredande under tiden den 16 december 2002 till den 31 maj 2003. Stämning utan kallelse till huvudförhandling, så kallad bevisstämning, utfärdades samma dag. Målsägandebiträde förordnades och det beslutades inhämta personutredning. A.E. blev aldrig delgiven stämningen. Den 18 maj 2005 utfärdade tingsrätten en ny stämning och kallelse till huvudförhandling den 30 augusti 2005. När A.E. inte kom in med något delgivningskvitto skickades en påminnelse den 7 juni 2005. Den 26 augusti 2005 ringde A.E:s försvarare till tingsrätten och meddelade att A.E. delgivits stämning och kallelse samma dag och försvararen begärde att förhandlingen skulle flyttas eftersom han skulle hinna gå igenom målet med klienten. Den domare som skulle ha förhandlingen beslutade att ställa in denna. Den 21 november 2005 skedde kallelse till förhandlingen den 13 december 2005. Jag konstaterade att åtalet gällde brott för vilka gällde två års preskriptionstid och att samtliga brott var preskriberade redan den 31 maj 2005. Jag meddelade detta förhållande till åklagaren, försvararen och målsägandebiträdet och beslutade att ställa in förhandlingen. Den 14 december 2005 inkom åklagaren med besked att han lagt ned åtalet på grund av att preskription inträtt och målet avskrevs den 9 januari 2006.

Det inträffade är naturligtvis beklagligt, inte minst för målsäganden. Det som kan läggas tingsrätten till last är att stämningsman inte användes för att få A.E. delgiven utfärdad stämning den 17 juni 2004 innan preskriptionstiden löpte ut. Det är naturligtvis svårt för en rotelsekreterare att vara observant på att det föreligger en preskriptionsrisk, om vederbörande inte görs uppmärk-

sam på förhållandet av någon domare. Av egen erfarenhet vet jag att det även för en domare kan vara svårt att hålla reda på preskriptionstiden för olika brott.

Rotelsekreterarna har uppgett att det var bekant från andra mål att A.E. var en svårdelgiven person. När delgivningskvittot inte kom tillbaka gick det förmodligen till så att man beslutade – för att spara in en delgivningskostnad för en stämningsman – att stämma och kalla direkt till en huvudförhandling. På grund av det stora antalet brottmål som var aktuella för huvudförhandling kom dock målet att bli liggande. Sekreterarna på storroteln har gjorts uppmärksamma på problematiken med preskriptionstider.

Lars Eklycke anförde bl.a. följande.

Det optimala sättet att förbereda brottmål för avgörande är naturligtvis att genast när målet kommer in utfärda stämning med kallelse till huvudförhandling och att, om delgivning med s.k. vitt kort inte fungerar, verka för att den tilltalade blir delgiven genom stämningsman i god tid före huvudförhandlingen. När domstolen – som fallet är för Falu tingsrätts del – är överbelastad med brottmål är verkligheten ofta inte så enkel. Eftersom det saknas tidsmässigt utrymme för huvudförhandling inom överskådlig tid, tvingas domstolen utfärda s.k. bevisstämning. Det skapas då inte samma incitament för att se till att den tilltalade verkligen blir delgiven till en viss tidpunkt.

Det inträffade illustrerar också en annan sak, nämligen hur viktigt det är att någon med tillräcklig juridisk kompetens regelbundet kontrollerar rotelns inneliggande mål bl.a. med avseende på om preskriptionsrisk föreligger. På en domarrotel av sedvanligt snitt åvilar ansvaret för sådana kontroller givetvis rotelinnehavaren. Under senare år har andra organisationsformer – exempelvis den s.k. storroteln – blivit allt vanligare, varvid det faktiska ansvaret för beredande av brottmål i stor utsträckning delegerats till kanslipersonal. Denna ordning ger utrymme för de ordinarie domarna att i större utsträckning ägna sig åt själva avgörandet av målen. Man talar om en eftersträvansvärd renodling av domarrollen. I en ansträngd arbetssituation med många brottmål som måste avgöras inom korta tidsfrister är risken att domarpersonalens övergripande ansvar för beredningen av brottmålen kommer i bakgrunden. Min personliga uppfattning är att en effektiv och rättssäker storrotelverksamhet även på brottmålssidan förutsätter en kraftfull och engagerad ledning från en rotelchef eller en annan särskilt utpekad beredningschef.

Under åren 2004 och 2005 har verksamheten vid Falu tingsrätt, och inte minst vid dess storrotel, präglats av en mycket hög arbetsbelastning. Under arbetsåret september 2004 till maj 2005 handlades på storroteln ett komplicerat ekobrottmål med ca 40 huvudförhandlingsdagar vilket krävde två ordinarie domare och som resulterade i en dom på över 300 sidor. Under perioden handlades vid tingsrätten också åtminstone fyra andra mycket stora brottmål med vardera mellan 15 och 25 huvudförhandlingsdagar. Tingsrättens domkrets genererar påtagligt många våldsbrott – våldtäkt, kvinnofridskränkning, mord och andra grova övergrepp – som erfarenhetsmässigt kräver förhållandevis lång huvudförhandlingstid och där den tilltalade är häktad. En arbetstid för en ordinarie domare om 60 timmar i veckan är inte ovanlig. Jag är medveten om att JO inte har ansvaret för medelstilldelningen till domstolsväsendet, men jag vill ändå peka på dessa faktorer eftersom de är av vikt för bedömningen av K.E:s klagomål mot tingsrätten.

Som Hans Holback skriver är det från K.E:s horisont beklagligt att den tilltalade inte kunde delges stämning innan preskription inträdde. Tingsrätten får naturligtvis ta på sig ansvaret för att inte större ansträngningar gjordes för att få den tilltalade delgiven redan i målets inledningsskede. Någon annan förklaring än den mycket tunga arbetsbördan och nödvändigheten att prioritera mål med häktade finns inte. Det inträffade kommer att få till följd att tingsrätten stramar upp rutinerna för förberedelse av brottmål på storroteln, och den

självklara målsättningen är att liknande olycksfall i arbetet skall kunna undvikas i framtiden.

I ett beslut den 20 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att stämningsansökan i målet inkom den 17 juni 2004 och att tingsrätten utfärdade stämning samma dag. Åtalet avsåg olaga hot begångna den 16 december 2002 och den 28 februari 2003 samt den 20–31 maj 2003, falskt larm begånget den 21 februari 2003 och ofredande begånget den 28 februari–28 maj 2003.

Om en stämningsansökan inte skall avvisas skall rätten enligt 45 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet. Någon tidsfrist för detta är inte föreskriven men det måste anses vara förutsatt att stämning utfärdas utan dröjsmål. Det är angeläget att så sker bl.a. för att den tilltalade inte skall vara ovetande om att åtal väckts och eftersom vissa rättsverkningar är knutna till delgivningstidpunkten.

Sedan det stått klart att försöket att delge den tilltalade stämningen med s.k. vitt kort inte hade lyckats borde tingsrätten, som anförts i remissvaret, ha vidtagit åtgärder för att kunna delge honom stämningen på annat sätt, exempelvis genom stämningsman. Jag har förståelse för att det underlättar om tingsrätten kan delge stämningsansökan tillsammans med en kallelse till en huvudförhandling. Det är emellertid inte godtagbart att en ansökan om stämning som inte kunnat delges med s.k. vitt kort blir liggande annat än en mycket kort tid i avvaktan på att det skall bli möjligt att sätta ut målet till huvudförhandling.

Straffskalan för såväl olaga hot, ofredande som falskt larm är böter eller fängelse i högst ett år (4 kap. 5 och 7 §§ samt 16 kap. 15 § brottsbalken, BrB). Av 35 kap. 1 § BrB följer att påföljd för ett brott med denna straffskala inte får utdömas, om inte den misstänkte häktats eller fått del av åtalet för brottet inom två år från handlingen. Den 1 juni 2005 var således samtliga brott preskriberade.

Ett nytt försök att delge den misstänkte gjordes inte förrän den 18 maj 2005. Då var redan flera av de åtalade brotten preskriberade och de återstående brotten skulle komma att preskriberas inom ett par veckor. Tingsrätten uppmärksammade uppenbarligen inte detta. Det kom att dröja cirka sju månader innan det observerades att preskription inträtt för samtliga brott.

Det är givetvis inte acceptabelt att en person delges stämning avseende brott som är preskriberade. Det är uppenbart att bevakningsrutinerna vid tingsrätten inte fungerat. Jag vill därför understryka vikten av att det vid en domstol finns fungerande rutiner för bevakning av brottmål så att t.ex. preskriptionsfrister i brottmål uppmärksammas, och att det av dessa rutiner tydligt framgår vem som har till uppgift att utföra bevakningen.

Som Lars Eklycke anfört kan en organisation med s.k. storrotlar leda till särskilda svårigheter när det gäller förberedelsen i och bevakningen av brottmål. Jag delar därför hans uppfattning att en effektiv och rättssäker storrotelverksamhet förutsätter en kraftfull och engagerad ledning av en rotelchef eller

en annan särskilt utpekad beredningschef. Jag vill särskilt framhålla det angelägna i att inte heller en storrotel ges en sådan omfattning att den eller de befattningshavare som utsetts att ansvara för målens beredning saknar reella möjligheter att ge de anvisningar och instruktioner som behövs, för att t.ex. preskriptionsfrister skall bevakas och misslyckade delgivningsförsök följas upp.

Sammanfattningsvis förtjänar tingsrätten kritik för att inte ha vidtagit erforderliga delgivningsåtgärder samt för bristande bevakning av preskriptionsfristerna i brottmålet. Jag har noterat att tingsrätten avser att strama upp rutinerna för förberedelse av brottmål och utgår från att bevakningen numera fungerar bättre.

Åklagar- och polisväsendena

Hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål

(Dnr 5329-2004)

Anmälan

I en anmälan ifrågasatte advokaten Christian Rasmusson om Ekobrottsmyndigheten handlat korrekt när vissa handlingar överlämnades till Skatteverket att användas i en pågående skatteprocess. Handlingarna hade Ekobrottsmyndigheten fått från Åklagarmyndigheten i Luxemburg efter en begäran om rättshjälp. Åklagarmyndigheten i Luxemburg hade uttryckligen angett att handlingarna endast fick användas i det ärende för vilket internationell rättshjälp hade beviljats. Christian Rasmusson ifrågasatte vidare om Skatteverket förfarit korrekt när man gett in handlingarna i den pågående skatteprocessen.

Utredning

Handlingar från Ekobrottsmyndigheten och Länsrätten i Skåne län infordrades.

Ärendet remitterades till Ekobrottsmyndigheten och till Skatteverket. Ekobrottsmyndigheten (generaldirektören Gudrun Antemar) kom in med remissvar till vilka fogats yttranden av vice överåklagaren Gösta Ivarsson och kammaråklagaren Carl Renberg. Skatteverket (genom rättsliga experten Jan Nissén) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats yttranden av skattedirektören Per Lundborg, skatterevisorn Maria Nilsson, skattehandläggaren Lennart Gedeborg och skatteintendenten Bertil Andersson.

I ett beslut den 16 mars 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att kammaråklagaren Gunilla Arph-Malmberg i april 2001 i en förundersökning rörande misstanke om grovt bokföringsbrott och grovt försvårande av skattekontroll sände en ansökan om internationell rättshjälp till Luxemburg. Begäran avsåg hjälp med att erhålla uppgift om de misstänktas eventuella kontoinnehav i en bank i Luxemburg och i förekommande fall kontoutdrag. I en komplettering till ansökan upplyste Gunilla Arph-Malmberg att förundersökningen inte avsåg misstanke om skattebrott. I juni 2001 beslutade företrädare för Åklagarmyndigheten i Luxemburg (Parquet Général du Grand-Duché du Luxembourg) att det inte fanns något hinder för verkställighet av ansökan. Carl Renberg övertog, enligt uppgift på diariebladet i ärendet, förundersökningsledarskapet i augusti samma år. När Ekobrottsmyndigheten i februari 2002 erhöll de efterfrågade uppgifterna var föl-

jande villkor för materialets användande angivna i ett missivbrev (i översättning från franska språket).

Den information som bifogas, de bilagor och handlingar som erhållits inom ramen för dessa uppdrag får ej användas, varken i utredningssyfte eller som bevisning i ett brottmålsförfarande, annat än det ärende för vilket internationell rättshjälp beviljats.

Förutom att uppgifterna från Luxemburg användes i förundersökningen kom de även att åberopas som bevisning av Skatteverket i mål rörande bl.a. eftertaxering och skattetillägg i länsrätten. Skatteverket hade erhållit uppgifterna av Maria Nilsson, som också biträdde Ekobrottsmyndigheten som sakkunnig i förundersökningen. Sedan motparten yrkat att bevisningen skulle avvisas återkallade Skatteverket bevisningen. Länsrätten meddelade den 22 oktober 2004 dom i målen.

Hur kom det sig att uppgifterna från Luxemburg kom till användning i skatteärenden?

Under utredningen hos JO har försök gjorts att klarlägga vilka kontakter som förekom och/eller vilka överenskommelser som träffades mellan Carl Renberg och Maria Nilsson avseende uppgifterna från Luxemburg. Deras redogörelser skiljer sig emellertid åt. Enligt Maria Nilsson lämnade Carl Renberg ut uppgifterna till Skatteverket utan förbehåll och de var då överens om att dessa kunde tas in i Skatteverkets omprövningsbeslut. Carl Renberg däremot har uppgett att uppgifterna lämnades till Maria Nilsson i hennes egenskap av sakkunnig i brottsutredningen och att Skatteverket självständigt bedömt att materialet kunde användas i skatteprocessen.

Jag konstaterar således att uppgift står mot uppgift. Vissa uppgifter som Maria Nilsson lämnat och innehållet i en av henne upprättad tjänsteanteckning ger stöd för påståendet att Carl Renberg lämnat uppgifterna från Luxemburg för användning i skatteärendena eftersom han ansett att Skatteverkets utredning kunde vara till hjälp för den förundersökning han bedrev. Det har emellertid inte varit möjligt att bringa klarhet i vad som förevarit och jag har inte funnit det meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder i denna del. Jag saknar således underlag för att påstå att Carl Renberg lämnade uppgifterna från Luxemburg till Skatteverket för att användas som bevisning i skatteärenden. Jag vill dock påpeka att det givetvis är en allvarlig brist i sig att det inte i efterhand varit möjligt att utreda hur uppgifterna har hanterats.

Handläggningen föranleder följande ytterligare uttalanden från min sida.

Var svenska myndigheter förpliktade att respektera det av Åklagarmyndigheten i Luxemburg uppställda användningsbegränsande villkoret?

Sverige deltar i internationellt samarbete mellan stater i frågor som gäller utredning och lagföring av brott. Detta samarbete syftar till att staterna skall kunna inleda eller fullfölja rättsliga processer med internationell anknytning. Samarbetet ger för Sveriges del bl.a. möjlighet till verkställighet utomlands av

straffprocessuella säkerhetsåtgärder. Det rättsliga regelsystem som det internationella samarbetet bygger på är för svenskt vidkommande dels lagstiftning, dels olika konventioner och bilaterala avtal som ingåtts med andra stater.

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (LIRB) finns bestämmelser om förfarandet vid rättslig hjälp i brottmål. Med tillämpning av dessa kan olika utredningsåtgärder vidtas här i landet på begäran av annan stat eller utomlands på begäran av Sverige. Den rättsliga hjälpen kan, som i det aktuella ärendet, omfatta husrannsakan och beslag (1 kap. 2 § första stycket 5 LIRB).

När uppgifter lämnas inom ramen för internationell rättslig hjälp, förekommer det att bevismaterial tillhandahålls på villkor att det inte får användas annat än för visst ändamål, oftast det som angetts i framställningen med begäran om hjälp. I 5 kap. 1 § LIRB föreskrevs, vid den tidpunkt då den rättsliga hjälpen i detta ärende erhölls, att om en svensk myndighet i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och som innehåller villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott, skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

Bestämmelsen överfördes, i den del den berörde åklagare och domstolar, i sak oförändrad från 1 § lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet. I förarbetena till den lagen angavs att det fanns ett behov av rättslig reglering på området bl.a. eftersom det i några av de konventioner och avtal som Sverige hade ingått eller hade för avsikt att ingå fanns bestämmelser som begränsade möjligheten att fritt använda erhållen information. För svenskt vidkommande kunde en sådan förpliktelse innebära en konflikt mellan bestämmelsen i avtalet eller konventionen och bl.a. olika regler i svensk rätt om myndigheters skyldighet att fullgöra sina myndighetsuppgifter, t.ex. regeln om en åklagares absoluta åtalsplikt enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken (prop. 1990/91:131 s. 10).

Vidare angavs att de nya reglerna inte borde begränsa sig till att omfatta villkor som följde av internationella överenskommelser som regeringen har ingått. Om myndigheter i en främmande stat var villiga att bistå svenska myndigheter med information i ett visst ärende under förutsättning att informationen inte utnyttjades för andra ändamål borde svenska myndigheter ha möjlighet att träffa överenskommelse om detta. En sådan överenskommelse förutsatte dock att regeringen enligt bestämmelserna i 10 kap. 3 § regeringsformen (RF) uppdrog åt myndigheten att träffa överenskommelsen. Det uttalades vidare att förbudet mot att utnyttja upplysningar eller bevismaterial på ett sätt som stred mot en överenskommelse som har träffats med en främmande stat inte bara skulle gälla för den myndighet som har inhämtat materialet utan även andra myndigheter skulle omfattas av bestämmelsen (se a. prop. s. 18 och 23).

Vilka internationella överenskommelser som avses i 5 kap. 1 § LIRB framgår av tillkännagivande (2005:1207) av överenskommelser som avses i

lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Vid den aktuella tidpunkten framgick detta av tillkännagivande (2001:782).

Som Gösta Ivarsson angett är konventionen den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen) den internationella överenskommelse som skulle kunna vara av intresse i det aktuella fallet. Konventionens artikel 50.3 innehåller en föreskrift om begränsningar i rätten att utnyttja uppgift eller bevismaterial som erhållits genom inbördes rättshjälp i brottmål. De avtalsslutande parterna är enligt artikel 50.1 skyldiga att lämna varandra sådan hjälp beträffande brott mot lagbestämmelser och förordningar om punktskatter, mervärdesskatter och tullavgifter. I förevarande ärende hade den rättsliga hjälpen dock inte, som Gösta Ivarsson påpekat, beviljats för utredning av sådant brott. Schengenkonventionen var därför inte tillämplig.

Fråga uppkommer då om Sverige och Luxemburg i det aktuella fallet kan anses ha träffat en sådan överenskommelse som gör att bestämmelsen i 5 kap. 1 § LIRB ändå blir tillämplig.

Av 10 kap. 1 § RF följer att det är regeringen som ingår överenskommelser med andra stater. Regeringen får dock enligt 10 kap. 3 § RF bemyndiga en förvaltningsmyndighet att ingå vissa internationella överenskommelser. Genom 19 § förordningen (2000:704) om internationell rättslig hjälp i brottmål (FIRB) har riksåklagaren bemyndigats att ingå avtal med en utländsk myndighet som innebär begränsningar i möjligheten att använda uppgifter eller bevisning som den utländska myndigheten lämnar till svensk åklagare.

Detta bemyndigande tillkom sedan det uppmärksammats att vissa praktiska problem uppstått med den dittillsvarande ordningen. Det kunde vara förenat med svårigheter att snabbt utverka ett bemyndigande av regeringen att med annan stat ingå en överenskommelse som innehöll användningsbegränsande villkor, t.ex. när de svenska utredarna redan fanns på plats i den främmande staten och inte kunde få tillgång till materialet innan det uppställda villkoret accepterats. Det ansågs därför angeläget att tillskapa en ordning som gjorde det möjligt för en svensk åklagare att snabbt och enkelt kunna utverka tillstånd att godta ett villkor som den andra staten ställde för att den skulle vara beredd att hjälpa till i en svensk förundersökning (jfr prop. 1999/2000:61 s. 146).

Av 4 § i Riksåklagarens, vid den aktuella tidpunkten gällande, föreskrifter (RÅFS 2000:5) om handläggning av ärenden om internationell rättslig hjälp framgick att Riksåklagaren skulle kontaktas om en utländsk myndighet ställde upp begränsningar i möjligheterna att använda uppgifter eller bevisning som villkor för att lämna internationell rättslig hjälp. Sedan december 2005 gäller, i motsvarande situation, att samråd skall ske med rättsavdelningen vid riksåklagarens kansli innan villkoret godtas (6 § Åklagarmyndighetens föreskrifter [ÅFS 2006:4] om ändring av Åklagarmyndighetens föreskrifter [ÅFS 2005:14] om handläggningen av ärenden om internationell rättslig hjälp).

Den vanligaste situationen får antas vara den, att ett användningsbegränsande villkor ställs upp innan åklagaren får del av de begärda uppgifterna. I det aktuella ärendet har emellertid åklagaren fått del av villkoret samtidigt som informationen lämnades. Det måste även i en sådan situation rimligen stå

klart att den främmande staten ansett sig kunna lämna den begärda informationen därför att den förutsätter att villkoret kommer att respekteras här i landet. Att ett sådant villkor efterlevs säkerställs i första hand, som framgått, genom att en överenskommelse av det slag som avses i 5 kap. 1 § LIRB ingås, vilket i sin tur fordrar, när någon konvention av generell räckvidd inte är tillämplig, att riksåklagaren med stöd av bemyndigandet i 19 § FIRB ingår avtal. I den angivna situationen måste det således, enligt min uppfattning, åligga åklagaren att kontakta numera riksåklagarens kansli innan åklagaren använder sig av informationen. När Carl Renberg mottog handlingarna med villkoret ankom det därför på honom att underställa saken dåvarande Riksåklagaren. Så skedde dock inte.

Denna brist i handläggningen vid Ekobrottsmyndigheten skulle, som Gösta Ivarsson diskuterat, kunna leda till slutsatsen att Ekobrottsmyndigheten inte var bunden av det villkor som Åklagarmyndigheten i Luxemburg ställt upp. Jag anser emellertid för min del att en för Sverige bindande överenskommelse likväl måste anses ha kommit till stånd. Jag grundar den uppfattningen på följande resonemang.

De principer som inom den internationella sedvanerätten utbildats på traktaträttens område återspeglas i stor utsträckning i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (Wienkonventionen).

Enligt artikel 7 i Wienkonventionen anses en person företräda en stat för antagande eller bestyrkande av en traktattext eller för att uttrycka statens samtycke till att vara bunden av en traktat bl.a. om det framgår av de berörda staternas praxis eller av andra omständigheter att de hade för avsikt att anse denna person företräda staten för dessa ändamål och att avstå från fullmakt. Om en företrädare för en stat, som enligt nationell rätt saknar behörighet därtill, ingår en traktat kan denna anses ogiltig. Den omständigheten att företrädaren inte var behörig kan dock, enligt artikel 46 i Wienkonventionen, inte åberopas som grund för ogiltighet såvida inte överträdelsen av den nationella rätten var uppenbar och berörde en regel av grundläggande betydelse. En överträdelse är uppenbar om den skulle vara objektivt tydlig för varje stat som uppträder i saken i överensstämmelse med normal praxis och i ärligt uppsåt.

Regeringen har genom förordning bemyndigat riksåklagaren att ingå avtal med utländsk myndighet som innebär begränsningar i möjligheten att använda uppgifter som lämnas till svensk åklagare. Det innebär att riksåklagaren även utan fullmakt är – och av utländska myndigheter måste kunna uppfattas vara – behörig att företräda Sverige inom ramen för det givna bemyndigandet.

I förevarande fall har Sverige företrätts av en svensk åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. Denne har, utan att invända mot det av Åklagarmyndigheten i Luxemburg uppställda användningsbegränsande villkoret, tagit emot och använt sig av den lämnade informationen. Detta måste av den utländska myndigheten ha uppfattats som ett godtagande av villkoret från svensk sida. Det kan givetvis inte krävas av en företrädare för en åklagarmyndighet i en annan stat att denne skall behöva säkerställa att han förhandlar med en svensk åklagare som handlar på riksåklagarens uppdrag eller att han skall behöva ifrågasätta om åklagaren handlägger saken på ett sätt som står i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen.

Om en svensk åklagare träffar en överenskommelse utan att vara behörig därtill kan ett sådant behörighetsöverskridande i vart fall inte, sedan regeringen väl gett företrädare för Åklagarmyndigheten behörighet att träffa avtal, anses uppenbart på det sätt som kommer till uttryck i Wienkonventionen. Det skulle därför stå i strid med de principer som gäller för umgänget stater emellan på området att hävda att en sådan överenskommelse är ogiltig. Enligt min uppfattning får det av Åklagarmyndigheten i Luxemburg uppställda villkoret således anses ha stöd i en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige på sätt som fordras för tillämpning av 5 kap. 1 § LIRB.

Har Skatteverket brutit mot förpliktelsen att iaktta det användningsbegränsande villkoret?

Som nämnts har det inte kunnat utredas under vilka förutsättningar materialet lämnades till Maria Nilsson. Förbudet mot att utnyttja ett användningsbegränsande villkor gäller emellertid, som sagts ovan, inte bara för den myndighet som har inhämtat materialet utan även för andra myndigheter. Oavsett vilken information Maria Nilsson fått, eller uppfattat sig ha fått, från Carl Renberg har det givetvis ankommit på Skatteverket att göra en självständig bedömning i frågan om uppgifterna kunnat användas i skatteärenden och åberopas i mål inför allmän förvaltningsdomstol.

I det aktuella fallet har villkoret utformats så att materialet inte fick ”användas, varken i utredningssyfte eller som bevisning i ett brottmålsförfarande, annat än det ärende för vilket internationell rättshjälp beviljats”.

Skatteverket har, som jag uppfattat det, ansett att villkoret endast begränsade möjligheten att i ”något annat brottmålssammanhang” använda materialet och att, eftersom ärendena där inte avsåg ett sådant förfarande, verket var oförhindrat att använda uppgifterna i fråga. Dessutom tycks Skatteverket anse att uppgifterna kunde få utnyttjas eftersom bedömningarna i skatteärendena kunde utgöra en del av underlaget för Ekobrottsmyndighetens fortsatta ställningstagande inom ramen för förundersökningen.

Redan det uppställda villkorets ordalydelse leder emellertid till slutsatsen att materialet inte fick användas i något annat ärende än det för vilket den rättsliga hjälpen beviljats. Det sammanhang i vilket villkoret ställts upp föranleder ingen annan tolkning av dess innebörd. Uppgifterna inhämtades med stöd av bestämmelserna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål och lämnades av den utländska myndigheten för utredning av vissa särskilt angivna brott. Det uppställda villkoret måste även mot denna bakgrund tolkas så, att uppgifterna inte fick utnyttjas annat än för utredning av brottslighet av det slag som angetts vid beviljandet av den rättsliga hjälpen.

Jag kan således inte finna annat än att Skatteverkets bedömning – att villkoret endast innebar att det förelåg hinder mot att använda uppgifterna i annat brottmålsförfarande – var felaktig. Det gäller även om Skatteverket ansett att bedömningar i skattemålen kunde ha betydelse för Ekobrottsmyndighetens fortsatta ställningstagande i förundersökningen.

Det kan avslutningsvis nämnas att bestämmelsen i 5 kap. 1 § LIRB fick ändrad lydelse den 1 juli 2005. Numera föreskrivs att om en svensk myndig-

het i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat för att användas vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott och gäller på grund av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen, skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

Ett av skälen till ändringen förefaller ha varit att klargöra att just sådana extensiva tolkningar av användningsbegränsande villkor som Skatteverket gjort sig till tolk för i detta ärende inte får förekomma (jfr prop. 2004/05:144 s. 154).

Sammanfattande synpunkter

Jag konstaterar, när det gäller Ekobrottsmyndighetens handläggning, att Carl Renberg, när han erhöll den begärda informationen tillsammans med det användningsbegränsande villkoret, skulle ha låtit riksåklagaren pröva om en överenskommelse av avsett innehåll borde träffas. För sin underlåtenhet i detta avseende förtjänar han kritik. Jag har emellertid funnit att en bindande överenskommelse måste anses ha kommit till stånd, trots att Carl Renberg inte var behörig att för svensk del godta det uppställda villkoret, och att Ekobrottsmyndigheten därför varit skyldig att iaktta de användningsbegränsningar som Åklagarmyndigheten i Luxemburg hade angett. Uppgifterna borde således inte ha kommit Skatteverket till del, även om Maria Nilsson givetvis kunde ges tillgång till dem i sin egenskap av sakkunnig i brottsutredningen. Eftersom det inte gått att utreda under vilka förutsättningar Maria Nilsson fick del av uppgifterna kan jag emellertid inte påstå att Carl Renberg brutit mot förpliktelsen att följa villkoret genom att lämna över uppgifterna till Maria Nilsson för att användas i skatteärenden.

När det sedan gäller Skatteverkets handläggning kan jag inte kritisera Maria Nilsson för att hon tagit befattning med uppgifterna i fråga. Jag konstaterar emellertid att det, oavsett vilka besked Maria Nilsson erhöll eller uppfattade att hon fick av Carl Renberg, givetvis ankommit på Skatteverket att göra en självständig bedömning i frågan om uppgifterna kunde användas i skatteärenden. Vid den prövningen borde verket ha insett att uppgifterna, som var inhämtade med stöd av reglerna om internationell rättslig hjälp i brottmål, inte kunde användas i ärenden och mål rörande eftertaxering m.m., i vart fall inte utan ett medgivande från Åklagarmyndigheten i Luxemburg. Skatteverket förtjänar kritik för att så ändå kom att ske.

Jag noterar slutligen att det av bl.a. Per Lundborgs redogörelse synes framgå att det vid såväl Skatteverket som Ekobrottsmyndigheten förekommit en uppfattning om att uppgifterna från Luxemburg skulle ha kunnat utnyttjas i skatteärenden för det fall att uppgifterna kommit att offentliggöras i samband med åtal och rättegång i brottmål. Jag vill därför understryka att för frågan om sådana uppgifter kan användas för annat ändamål än det för vilka de lämnats saknar det all betydelse om de omfattas av sekretess eller inte. Under de förutsättningar som anges i 5 kap. 1 § LIRB skall svenska myndigheter under

alla förhållanden följa de villkor som annan stat ställt upp för användningen av de uppgifter som lämnats.

Det finns skäl att avslutningsvis påpeka att det, för att det internationella samarbetet skall fungera väl, givetvis är av största vikt att såväl åklagare som Skatteverket har kännedom om och noga efterlever det regelverk som gäller för handläggningen av ärenden av nu berört slag.

Kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag

(Dnr 756-2005)

Anmälan

I en anmälan jämte kompletteringar till denna framförde S.Ö. klagomål mot Polismyndigheten i Skåne och åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Kristianstad, m.fl. med anledning av handläggningen av ett beslag m.m. Han var missnöjd bl.a. med att han inte hade fått tillbaka en signalpistol trots att Kristianstads tingsrätt hade ogillat åklagarens yrkande om att pistolen skulle förverkas och förordnat att beslaget av densamma skulle hävas.

Utredning

Kristianstads tingsrätts dom den 3 oktober 2003 i mål B 1344-03, Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 30 mars 2004 och huvudförhandlingsprotokoll i mål B 2690-03 samt Högsta domstolens beslut den 30 augusti 2004 i mål B 1880-04 infordrades. Vidare infordrades handlingar i åklagarkammarens i Kristianstad ärende.

Av anmälan med bilagor och de inhämtade handlingarna framgick bl.a. följande.

I domen den 3 oktober 2003 ogillade tingsrätten ett åtal mot S.Ö. om försök till mord. Vidare ogillade tingsrätten ett yrkande om förverkande av en i beslag tagen signalpistol m.m. samt förordnade att detta beslag skulle hävas. Kammaråklagaren Christer Almfeldt överklagade domen. I överklagandeskriften, daterad den 9 oktober 2003, yrkade han bl.a. ”bifall till yrkandet att beslagtagen signalpistol skall förklaras förverkad”.

S.Ö. begärde därefter vid polismyndigheten att återfå signalpistolen. I en skrivelse daterad den 29 oktober 2003 upplyste Peter Wendén vid polismyndighetens beslagsavdelning honom om att polisen inte kunde lämna ut signalpistolen, eftersom Christer Almfeldt hade överklagat tingsrättens dom till hovrätten och där begärt att signalpistolen skulle förverkas. Vidare uppgav Peter Wendén att signalpistolen kunde lämnas ut först när domen i målet vunnit laga kraft.

I ett beslut under huvudförhandlingen i hovrätten den 16 mars 2004 förordnade hovrätten, på yrkande av åklagaren, om beslag av bl.a. signalpistolen. I hovrättens dom förklarades bl.a. den i beslag tagna signalpistolen förverkad.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vilka rättsliga överväganden som hade gjorts inför ställningstagandet att signalpistolen inte skulle lämnas ut till S.Ö. trots att tingsrätten hävt beslaget.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) yttrade följande.

Signalpistolen var vid tiden för S.Ö:s begäran om utlämnande inte tagen i beslag. Av gällande rätt framgår att polismyndigheten därmed borde ha lämnat ut signalpistolen på S.Ö:s begäran. Polismyndighetens besked till S.Ö. var därmed felaktigt.

En förklaring till polismyndighetens beslut skulle kunna vara att den ansvarige befattningshavaren uppfattat saken så att åklagaren åter hade tagit egendomen i beslag efter tingsrättens dom. Ett möjligt stöd för en sådan tolkning kan anses följa av åklagarens yrkande i överklagandet till hovrätten där det anges att åklagaren ”yrkar bifall till yrkandet att beslagtagen signalpistol skall förklaras förverkad”. Åklagarens skrivning kan ge intryck av att signalpistolen vid tiden för överklagandet var tagen i beslag. Den ansvarige befattningshavaren har också gjort gällande att en sådan tolkning låg till grund för beslutet att inte lämna ut signalpistolen.

Det villkor om lagakraftägande dom som anges i skrivelsen från polismyndigheten till S.Ö. stämmer under alla förhållanden inte med gällande rätt.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över vilka rättsliga överväganden som åklagaren hade gjort avseende signalpistolen m.m. sedan tingsrätten hävt beslaget.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin) kom in med ett remissvar jämte upplysningar från bl.a. kammaråklagaren Christer Almfeldt, åklagarkammaren i Kristianstad.

Christer Almfeldt upplyste sammanfattningsvis följande. I samband med överklagandet av tingsrättens dom yrkade han förverkande av den aktuella signalpistolen samt åberopade som bevisning syn av denna. Av förbiseende framställde han inte något yrkande om att hovrätten skulle ta signalpistolen i beslag. – Han ställde sig tveksam till att en åklagare, som hävdats i polismyndighetens yttrande, har möjlighet att på nytt ta egendom i beslag då detta i praktiken skulle innebära att åklagaren överprövar en domstols beslut.

Catharina Bergqvist Levin gjorde följande bedömning.

I förevarande fall hävde tingsrätten det aktuella beslaget i samband med att rätten avgjorde målet och ogillade åtalet.

Åklagaren hade i samband med att han överklagade domen kunnat framställa ett yrkande om att hovrätten med ändring av tingsrättens beslut skulle förklara att pistolen skulle tas i beslag. Så skedde emellertid inte och åklagaren har i yttrande förklarat att det berodde på ett rent förbiseende.

Av vad som framkommit framgår att några andra rättsliga överväganden avseende signalpistolen än att den borde förverkas såsom brottsverktyg troligen inte gjorts.

S.Ö. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 oktober 2006 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Kristianstads tingsrätt i domen den 3 oktober 2003 ogillade ett åtal om försök till mord och ett yrkande om förverkande av den aktuella signalpistolen samt hävde beslaget av densamma. I Christer Almfeldts överklagandeskrift yrkades att den i beslag tagna signalpistolen skulle förklaras förverkad. Efter tingsrättens dom – men innan huvudförhandling hölls i hovrätten – vände sig S.Ö. till polismyndigheten och begärde att återfå signalpistolen. Polismyndigheten lämnade emellertid inte ut signalpistolen med hänvisning till att domen hade överklagats och att signalpistolen kunde lämnas ut först när domen vunnit laga kraft.

Enligt rådande uppfattning innebär gällande rätt, som både polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har anfört, att ett beslag alltid skall hävas vid frikännande dom. Detta gäller oavsett grunden för beslaget (se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken II, s. 27:25 f. och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, s. 659 ff.). I princip skall det beslagtagna återlämnas genast efter beslut om upphävande (Gunnel Lindberg, a.a. s. 430). En polismyndighet har inte befogenhet att göra någon slags överprövning av en domstols beslut att häva ett beslag (JO 1987/88 s. 50).

Som polismyndigheten anfört borde myndigheten alltså rätteligen ha lämnat ut signalpistolen till S.Ö., och detta även om domstolens beslut i saken inte hade vunnit laga kraft. Det besked S.Ö. fick var således felaktigt. Såvitt framgår av polismyndighetens yttrande har den ansvarige befattningshavaren uppgett att han tolkade Christer Almfeldts skrivning i överklagandeskriften på så sätt att signalpistolen vid tiden för överklagandet åter var tagen i beslag, vilket bidrog till att pistolen inte lämnades ut. Jag har i och för sig viss förståelse för att befattningshavaren kan ha blivit konfunderad av formuleringarna i överklagandet. Enligt min mening borde polisen ha kontaktat Christer Almfeldt för att kontrollera om signalpistolen åter hade tagits i beslag. – I detta sammanhang kan nämnas att en åklagare anses vara bunden av domstolens ställningstagande i frågan om bl.a. beslag om inte några nya omständigheter har tillkommit (se Gunnel Lindberg, a.a. s. 112 f. och SOU 1995:47 s. 443 f.).

Som anförts i Åklagarmyndighetens remissvar hade Christer Almfeldt i samband med överklagandet av tingsrättens dom kunnat framställa ett yrkande om att hovrätten, med ändring av tingsrättens beslut, skulle förordna att signalpistolen skulle tas i beslag. Christer Almfeldt har upplyst att det var av rent förbiseende som han inte framställde ett sådant yrkande. Som framgått bidrog troligen Christer Almfeldts felaktiga påstående i överklagandeskriften om att signalpistolen var tagen i beslag till att pistolen inte lämnades ut. Enligt min mening visar det inträffade att Christer Almfeldt inte hanterade beslagsfrågan med tillräcklig omsorg och noggrannhet.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört.

Kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m.

(Dnr 1442-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 24 februari 2005, framförde J.Z. klagomål mot bl.a. Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen) och Polismyndigheten i Stockholms län. J.Z. uppgav att han hade fått kännedom om att det i belastningsregistret förekom en felaktig uppgift om att han skulle ha dömts av norsk domstol för ett allvarligt brott. Han var kritisk mot att myndigheterna agerat oprofessionellt och dröjt med att reda ut den förväxling som skett av honom med en annan person.

Av anmälan och de handlingar som bifogades denna framgick i huvudsak följande.

I januari 2004 fick J.Z. ett brev från Registernämnden. Av brevet framgick att Rikspolisstyrelsen hade gjort en framställan till Registernämnden om att uppgifter om J.Z., som hade tillförts polisregister efter en tidigare registerkontroll, skulle lämnas ut. J.Z. bereddes i brevet tillfälle att yttra sig. Eftersom han inte förstod vad det rörde sig om kontaktade han omedelbart Registernämnden och fick då veta att de uppgifter som skulle lämnas ut avsåg att han dömts till och avtjänat ett fängelsestraff för försök till grovt rån i Norge. Uppgifterna stämde inte och han ställde sig därför frågande till dessa samt förklarade att en förväxling måste ha skett. Han fick till svar att det inte skulle dröja länge innan saken reddes ut.

För att visa att uppgifterna var felaktiga gav J.Z. till Säkerhetspolisen in bl.a. intyg om att han hade deltagit i högskoleundervisning under den tid som han enligt uppgift skulle ha varit frihetsberövad i Norge. Han föreslog vidare att Säkerhetspolisen skulle fotografera honom och skicka fotografierna till norsk polis så att förväxlingen kunde redas ut.

Den 7 april 2004 anmälde en person, C.L.D., sig själv till Polismyndigheten i Stockholms län för falsk tillvitelse. C.L.D. uppgav att han hade dömts för försök till grovt rån i Norge sommaren 2003 och då uppgivit en annan persons, J.Z:s, namn och personnummer. Säkerhetspolisen fick kännedom om anmälan först sedan J.Z. visade upp den för handläggaren.

J.Z. fick i februari 2005 ett brev från Länsstyrelsen i Stockholms län. I brevet underrättades han om att hans godkännande för anställning hos bevakningsföretag skulle omprövas med anledning av att han av norsk domstol dömts för försök till grovt rån till fängelse i nio månader.

Vid tiden för J.Z:s anmälan till JO hade uppgifterna i registret ännu inte rättats. J.Z. uppgav att han mådde mycket dåligt på grund av det inträffade och att han riskerade att förlora sitt arbete som väktare på grund av de felaktiga uppgifterna om honom.

Utredning

Ett meddelande den 4 mars 2005 från Registernämnden, dnr 19/05, samt en kopia av Registernämndens akt dnr 00299 LSAB, ref.nr. S. 03232/03, tillfördes ärendet. Från polismyndigheten inhämtades handlingarna i ärendet K86269-04.

Av handlingarna framgick sammanfattningsvis följande.

Den 10 september 2003 dömdes J.Z. av Tønsberg tingrett i Norge för försök till grovt rån till fängelse i nio månader. Uppgifterna om den norska domen tillfördes det svenska belastningsregistret. Med anledning härav gjorde Rikspolisstyrelsen genom Säkerhetspolisen den 15 december 2003 en framställan till Registernämnden om s.k. spontanutlämning av uppgifterna enligt 29 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Registernämnden beslutade den 18 december 2003 att uppgifterna preliminärt skulle lämnas ut, men beredde J.Z. tillfälle att dessförinnan yttra sig i ärendet. J.Z. kontaktade Registernämnden per telefon den 14 januari 2004 och fick information om att de uppgifter som hade begärts utlämnade avsåg den norska domen. J.Z. förnekade att han skulle ha blivit dömd av norsk domstol och uppgav att han inte hade varit i Norge sedan barndomen samt förklarade vidare att han för fyra fem år sedan hade blivit bestulen på sitt legitimationskort, vilket hade vållat honom en del bekymmer.

På grund av J.Z:s uppgifter inledde Säkerhetspolisen ett ärende. Säkerhetspolisen kontaktade den 15 januari 2004 Rikspolisstyrelsens registerenhet i Kiruna för att kontrollera uppgifterna om J.Z. i belastningsregistret. Enligt registerenheten hade den norska domens identitetsuppgifter enligt gängse rutiner jämförts med uppgifterna i det svenska SPAR-registret, varefter uppgifterna i den norska domen hade registrerats i belastningsregister avseende J.Z.

I januari och februari 2004 översände Säkerhetspolisen förfrågningar till den norska polisen (Politiets sikkerhetstjeneste [PST]) bl.a. om hur identiteten fastställts på den i Norge dömde J.Z. Enligt ett svar från PST den 9 februari 2004 hade J.Z. avtjänat delar av sitt straff i norskt fängelse under tiden den 8 oktober 2003–15 december 2003. PST redogjorde vidare bl.a. för de signalementsuppgifter som antecknats i det norska straffregistret beträffande J.Z. samt uppgav att norsk polis därutöver inte hade några upplysningar avseende J.Z:s identitet.

Med anledning av svaret från den norska polisen kontaktade Säkerhetspolisen J.Z. den 9 februari 2004. Enligt en tjänsteanteckning upprättad av kriminalinspektören Ove Larsson vid Säkerhetspolisen skulle J.Z., som alltjämt förnekade att han blivit dömd, själv ”kontakta Norge” och skicka över foto samt tjänstgöringslistor vilka kunde styrka att han tjänstgjort som väktare under en del av tiden han påstods ha avtjänat straff i Norge. J.Z. upplyste vid samtalet om att han vid tiden för brottet och straffets avtjänande hade studerat vid en högskola. J.Z. skulle vidare komma in med ett yttrande med anledning av domen.

Den 25 februari 2004 kom J.Z. in med en skrift ställd till Registernämnden i vilken han krävde bl.a. att de felaktiga uppgifterna inte skulle lämnas ut samt att dessa skulle tas bort ur registret. Han uppgav i sin skrift att någon okänd person använt sig av hans identitet och att han kunde styrka att han studerat under den tid han påstods ha avtjänat straff i Norge. Till sin skrift bifogade J.Z. en polisanmälan från 1997 av vilken framgick att J.Z. på okänt sätt blivit av med sin plånbok innehållande id-kort m.m. Vidare bifogades bl.a. polisanmälningar från 1998 och 1999 enligt vilka någon okänd person hade använt sig av J.Z:s identitetsuppgifter bl.a. för att inhandla mobiltelefoner.

Säkerhetspolisen kontaktade J.Z. den 16 april 2004 och bad honom att ge in arbetsintyg och studieintyg avseende den aktuella tiden samt ett välliknande fotografi och legitimationshandling.

Vid ett personligt besök hos Säkerhetspolisen den 18 maj 2004 förevisade J.Z. legitimation samt gav in bl.a. fotografi, studieintyg avseende tiden den 25 augusti 2003–18 september 2003 samt lönelista avseende bl.a. juni 2003 och december 2003. J.Z. gav vidare in en kopia av en polisanmälan upprättad den 7 april 2004 om falsk tillvitelse (K86269-04). Av anmälan framgick att en person vid namn C.L.D. den 7 april 2004 anmält sig själv till polismyndigheten för falsk tillvitelse med anledning av att han uppgett en annan persons, J.Z:s, personuppgifter när han dömdes för försök till grovt rån i Norge. Enligt vad som framgick av anmälan hade jourhavande åklagare samma dag beslutat att C.L.D. skulle ”daktas” för jämförelse med fingeravtryck i Norge. I anmälan antecknades J.Z. som målsägande.

Polismyndigheten inledde förundersökning i ärendet om falsk tillvitelse den 7 april 2004 och samma dag hölls förhör med den misstänkte C.L.D. I förhöret erkände C.L.D. brottet och uppgav bl.a. följande. Sommaren 2003 greps han av polis i Norge sedan han hade försökt att råna en taxichaufför. Han hade för polisen uppgett J.Z:s namn och personnummer. J.Z:s uppgifter hade han memorerat för flera år sedan i samband med att han hittat dennes id-kort, som han ganska snart hade slängt bort. Han dömdes av norsk domstol till fängelse i nio månader och avtjänade sex månader av straffet i norskt fängelse. Anledningen till att han nu vände sig till polisen var att han hade läst i tidningen att J.Z. fått kännedom om det inträffade.

Säkerhetspolisen överlämnade genom en skrivelse den 10 februari 2005 den fortsatta utredningen till polismyndigheten med en begäran om att de förändringar/korrigeringar av personuppgifter som framkommit skyndsamt skulle förmedlas till norska myndigheter och införas i belastningsregistret.

Länsstyrelsen beslutade den 15 februari 2005 att återkalla J.Z:s godkännande för anställning hos bevakningsföretag med motiveringen att han med hänsyn till bristande laglydnad inte längre kunde anses lämplig för sådan anställning. I beslutet hänvisades till den norska domen. Till följd av länsstyrelsens beslut sades J.Z. den 25 februari 2005 med omedelbar verkan upp från sin anställning vid ett bevakningsföretag.

Polismyndigheten höll den 7 mars 2005 ett målsägandeförhör med J.Z. i ärendet avseende falsk tillvitelse. I mars 2005 begärde polismyndigheten bistånd av den norska polisen med en jämförelse av C.L.D:s fingeravtryck

med fingeravtrycken som togs av gärningsmannen vid rånförsöket. En rapport om fingeravtrycksundersökning från Kriminalpolitisentralen i Norge kom in till polismyndigheten den 17 mars 2005.

I ett telefaxmeddelande den 21 mars 2005 till Rikspolisstyrelsen, Utvecklings- och strategienheten (Kirunasektionen), bad kriminalinspektören Jonas Wahlström – med hänvisning till att det uppenbarligen inte var J.Z. som begått brottet i Norge – att J.Z. skulle tas bort ur belastningsregistret, vilket också kom att ske. Uppgiften om den norska domen registrerades i stället i belastningsregistret avseende C.L.D.

Förundersökningen om falsk tillvitelse hade vid tiden för J.Z:s anmälan till JO ännu inte avslutats av polismyndigheten.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet K86269-04.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Richard Sevelius) kom in med ett remissvar jämte upplysningar från gruppchefen Jonas Wahlström vid Citys utredningsrotel och från tf. polismästaren Ulf Johansson vid City polismästardistrikt (här utelämnade).

Richard Sevelius gjorde följande bedömning.

Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig och ansvarig för belastningsregistret. Det innebär att Rikspolisstyrelsen har ansvar för att felaktiga uppgifter i registret rättas. Polismyndigheten i Stockholms län hänvisar således till Rikspolisstyrelsen i denna del.

Säpo har i en promemoria (som upprättats 2005-02-10 och därefter skickats till Polismyndigheten i Stockholms län 1OKU/7) uppgett att J.Z. lyckats visa att han definitivt inte kunnat avtjäna det straff han enligt registeruppgifter skulle ha blivit dömd till. Med andra ord säger handläggaren på Säpo att fel person är registrerad i belastningsregistret. Myndigheten ställer sig frågande till varför Säpo, i samband med att de konstaterat att fel person var registrerad i belastningsregistret, inte utredde om detta fel kunde höra samman med ett brott om exempelvis falsk tillvitelse. I vart fall borde Säpo lämnat över uppgifterna till den lokala polismyndigheten i samband med att de konstaterat att det fanns anledning anta att ett brott var begånget. Handläggaren på Säpo uppger vidare i ovan nämnda promemoria att han i ett halvårs tid försökt få tag på en särskild handläggare vid Polismyndigheten i Stockholms län. Här måste myndigheten instämma i vad tf. polismästare Johansson uppger: att det inte kan anses tillräckligt att man söker någon som inte är tillgänglig. I sådana fall finns det istället skäl att skicka en skrivelse till myndigheten varvid någon annan får ta upp ärendet.

Av den promemoria som upprättats av gruppchefen för Citys utredningsrotel 1OKU/7, Jonas Wahlström, kan konstateras att arbetssituationen hos roteln, vid tiden för ärendets inkommande, var mycket stor i förhållande till antalet resurser. Ärendet kunde därför, enligt Wahlström, inte omedelbart läggas ut på en handläggare. Under en tid av cirka nio månader låg undersökningen i princip obearbetad. Polismyndigheten får på grund av detta ta på sig det faktum att det ärende om falsk tillvitelse som handlagts i City inte utretts så skyndsamt som man kan kräva enligt skyndsamhetsprincipen i rättegångsbalken. Anledningen till att det dröjde innan utredningen tog fart har också sin förklaring i att utredningsroteln inte hade alla relevanta fakta i målet. Bland annat så skall den utredning som företagits hos Säpo varit okänd för myndigheten fram till februari 2005. Först den 11 februari får Citys utredningsrotel skriftlig information om att Säpo arbetat med ärendet under en längre tid, i vart fall sedan senare delen av 2003. Hade handläggarna vid

myndigheten fått kontakt med Säpo på ett tidigare stadium hade sannolikt utredaren gjort en annan bedömning och utredningstiden hade sannolikt kunnat förkortas väsentligt. Myndigheten anser i likhet med tf. polismästare Ulf Johansson att det finns skäl att se över hur kommunikationen mellan olika polisiära enheter fungerar i sådana här situationer för att undvika liknande händelser i framtiden.

Myndigheten beklagar djupt de negativa konsekvenser som detta ärende fört med sig för J.Z. Rättsenheten vid Polismyndigheten i Stockholms län kommer att följa upp ärendets vidare handläggning.

Ärendet remitterades därefter till Säkerhetspolisen som – mot bakgrund av vad som kommit fram i polismyndighetens yttrande – anmodades att lämna upplysningar och yttra sig över Säkerhetspolisens hantering av det aktuella fallet.

Säkerhetspolisen (dåvarande säkerhetspolischefen Klas Bergenstrand) kom in med ett yttrande till vilket fogades upplysningar från kriminalkommissarien Barbro Åhlund och kriminalinspektören Anders Boije (här utelämnade).

Klas Bergenstrand anförde bl.a. följande.

Säkerhetspolisens hantering av ärendet

Med anledning av J.Z:s uppgifter till Registernämnden kontaktade Säkerhetspolisen den 15 januari 2004 Rikspolisstyrelsens registerenhet för kontroll av om de uppgifter som införts i belastningsregistret var korrekta samt skickade förfrågningar till Politiets sikkerhetstjeneste (PST) för att utreda om någon förväxling av identiteter kunde ha ägt rum.

Den 9 februari 2004 erhöll Säkerhetspolisen svar från PST som bekräftade att J.Z. var densamma som dömts av Tönsberg Tingrett. Av svaret framgick också att J.Z. avtjänat en del av straffet i norskt fängelse.

Med anledning av svaret från PST kontaktade Säkerhetspolisen samma dag J.Z. som åter förnekade att han på något sätt varit inblandad i händelsen. Den 25 februari 2004 inkom J.Z. med ett yttrande där han vidhöll att de uppgifter som finns registrerade om honom var felaktiga. Han uppgav vidare att han under den aktuella tiden studerat på högskola. Till yttrandet bifogade J.Z. bl.a. en polisanmälan från 1997 rörande förlust av en plånbok. Registernämnden informerades om vad som framkommit i ärendet.

Den 16 april 2004 kontaktade Säkerhetspolisen J.Z. och efterfrågade ett välliknande foto av honom samt studieintyg/arbetsintyg utvisande att han inte kunde ha befunnit sig i Norge under den aktuella tiden.

Den 18 maj 2004 besökte J.Z. Säkerhetspolisen och sammanträffade med Barbro Åhlund och Anders Boije. Vid besöket lämnades bl.a. foto, studieintyg för aktuell period samt kopia på polisanmälan gällande falsk tillvitelse av den 7 april 2004. Av anmälan framgick att en person hade uppgivit att han begått ett brott i Norge under sommaren 2003, blivit dömd för försök till grovt rån och i samband därmed uppgivit en annan persons namn och personnummer. I anmälan var J.Z. angiven som målsägande.

Med anledning av uppgifterna i polisanmälan sökte Säkerhetspolisen under sommaren kontakt med Stig Sandgren, som var angiven som handläggare på anmälan om falsk tillvitelse. I slutet av september 2004 fick Säkerhetspolisen kontakt med honom varvid han informerades om ärendet. Stig Sandgren fick vid det tillfället bl.a. information om att det fanns ett ärende anhängigt vid Registernämnden och att J.Z. fanns i belastningsregistret, antecknad för brott som en annan person erkänt att han hade begått. Säkerhetspolisen blev vid det tillfället hänvisad till en annan handläggare, som först hade semester och sedan blev sjukskriven. Såvitt känt är för Säkerhetspolisen fick ärendet inte någon annan handläggare under denna period. Säkerhetspolisen fortsatte dock

att söka denne handläggare under hösten i syfte att kunna avsluta ärendet för Registernämndens räkning.

Dessförinnan, någon gång under försommaren 2004, kontaktades Anders Boije i ärendet av kammaråklagare Anita Kjellén. Säkerhetspolisen är osäker på när samtalet ägde rum, eftersom ingen tjänsteanteckning gjordes i samband med samtalet (jfr dock Jonas Wahlströms pm som bifogats Stockholmspolisens yttrande till JO av vilken det framgår att Anita Kjellén övertagit förundersökningen den 24 maj 2004 och överlämnat den till Jonas Wahlström den 1 juni 2004). Enligt Anders Boijes minnesbild ville Anita Kjellén informera sig om detaljer i ärendet och om Säkerhetspolisen hade för avsikt att fortsätta utreda brottet falsk tillvitelse, vilket besvarades nekande. Anita Kjellén uppgav att hon ansåg att Stockholmspolisen skulle utreda ärendet.

Den 13 december 2004 fick Anders Boije telefonkontakt med gruppchefen vid City polismästardistrikt, Jonas Wahlström, som muntligen informerades om ärendet. Enligt tjänsteanteckning upprättad av Anders Boije skulle Jonas Wahlström titta på ärendet och återkomma. Säkerhetspolisen förutsatte att ärendet om falsk tillvitelse var under handläggning vid Stockholmspolisen och kontakten med Jonas Wahlström togs för att ärendet skulle kunna avslutas hos Registernämnden. Det visade sig dock att ärendet fortfarande inte åtgärdats hos Stockholmspolisen.

Eftersom ingen handläggare vid Stockholmspolisen tog kontakt med Säkerhetspolisen kontrollerade Säkerhetspolisen den 25 januari 2005 i det s.k. RAR-registret (Rationell anmälningsrutin) om ärendet rörande falsk tillvitelse tilldelats någon handläggare hos Stockholmspolisen. Av registret framgick att Lena Borg var handläggare för ärendet, varför Säkerhetspolisen omgående tog kontakt med henne. Någon utredning i ärendet hade vid den tidpunkten ännu inte inletts. Lena Borg efterfrågade en skriftlig redogörelse för vad som förevarit i ärendet under Registernämndens och Säkerhetspolisens handläggning, vilket överlämnades från Säkerhetspolisen den 11 februari 2005. Den 15 februari 2005 meddelades J.Z. att redogörelsen överlämnats till City polismästardistrikt.

Bedömning

I yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län framgår att myndigheten ställer sig frågande till varför inte Säkerhetspolisen, i samband med att de konstaterat att fel person var registrerad i belastningsregistret, inte utredde om detta fel kunde höra samman med ett brott om exempelvis falsk tillvitelse. Vidare anför polismyndigheten att Säkerhetspolisen borde ha lämnat över uppgifterna till den lokala polismyndigheten i samband med att de konstaterat att det fanns anledning att anta att ett brott var begånget (polismyndighetens yttrande till JO den 6 maj 2005 s. 4). Polismyndigheten anser också, i samma yttrande, att ett skäl till att det dröjde innan utredningen tog fart har sin förklaring i att utredningsroteln inte hade alla relevanta fakta i målet. Den utredning som företagits hos Säkerhetspolisen uppges ha varit okänd för polismyndigheten fram till februari 2005. Polismyndigheten påpekar att utredningstiden i ärendet sannolikt hade kortats väsentligt om handläggarna vid polismyndigheten fått kontakt med Säkerhetspolisen på ett tidigare stadium.

I samband med J.Z:s telefonkontakt med handläggare hos Registernämnden den 14 januari 2004 började Säkerhetspolisen att utreda ärendet. Rikspolisstyrelsens registerenhet kontaktades dagen därpå och den 16 januari 2004 sändes en första förfrågan till PST. Säkerhetspolisen inledde således omgående en utredning om huruvida uppgifterna i belastningsregistret var felaktiga. Säkerhetspolisen fick vetskap om anmälan om falsk tillvitelse först i samband med J.Z:s besök vid myndigheten den 18 maj 2004. Vid besöket överlämnades även information som styrkte att J.Z. inte kunde ha varit i Norge under den aktuella tiden. Det är först vid denna tidpunkt som det stod klart för Säkerhetspolisen att anteckningen om J.Z. i belastningsregistret var felaktig. För

Säkerhetspolisen blev det vid detta tillfälle uppenbart att den felaktiga registreringen i belastningsregistret hörde samman med den redan gjorda anmälan om falsk tillvitelse. Säkerhetspolisen har därför svårt att förstå vad Stockholmspolisen anser att Säkerhetspolisen i detta skede borde utreda. För övrigt kan konstateras att utredningen om ett sådant brott som falsk tillvitelse inte ryms under Säkerhetspolisens ansvarsområde enligt Säkerhetspolisens instruktion.

Av tjänsteanteckningar i Registernämndens akt (dnr 19/05) och av yttrande från Barbro Åhlund och Anders Boije i detta ärende framgår att Säkerhetspolisen vid ett flertal tillfällen under hösten och vintern 2004 sökt, och också fått, kontakt med handläggare vid Stockholmspolisen. Vid kontakterna har muntlig information om ärendet lämnats. Därtill kommer att en kammaråklagare själv kontaktat Säkerhetspolisen under försommaren 2004 för att diskutera vilken myndighet som skulle handlägga anmälan om falsk tillvitelse och meddelat att hon ansåg att ärendet skulle handläggas av Stockholmspolisen. Säkerhetspolisen anser att det därmed förelåg goda skäl att anta att handläggningen av anmälan om falsk tillvitelse skulle handläggas snabbt vid sagda myndighet. Enligt tjänsteanteckning den 13 december 2004 har Säkerhetspolisen genom Anders Boije haft kontakt med Jonas Wahlström på Stockholmspolisen som uppgett att han skulle återkomma i ärendet när han lagt ut det på en handläggare. Så har dock inte skett, varför Anders Boije själv i januari 2005 tagit reda på vem som var handläggare för ärendet vid Stockholmspolisen. Enligt Stockholmspolisens begäran överlämnades därefter en skriftlig sammanställning av vad som förevarit i ärendet. Med vetskap om tidsutdräkten i ärendet kan i efterhand konstateras att Säkerhetspolisen kunde ha agerat än mer aktivt gentemot Stockholmspolisen, och därmed också i ett tidigare skede lämnat skriftlig information i ärendet. Säkerhetspolisen utgick dock ifrån att en anmälan om falsk tillvitelse, där en person erkänner att han dömts för ett grovt brott och avtjänat ett fängelsestraff i annans identitet, kommer att handläggas skyndsamt av den myndighet som är ansvarig för utredningen, särskilt med beaktande av att den myndigheten, genom ovan redovisade kontakter, hade kännedom om att utredningen var av betydelse för ett registerkontrollärende som var anhängigt hos Säkerhetspolisen och Registernämnden.

Avslutningsvis vill Säkerhetspolisen, med anledning av vad som anförs i Stockholmspolisens yttrande till JO s. 1 (att Säkerhetspolisen underrättat Registernämnden om uppgifterna i belastningsregistret genom att upprätta en *pm* i ärendet, varefter Registernämnden lämnat ut uppgifterna till Länsstyrelsen i Stockholms län), påpeka att varken Registernämnden eller Säkerhetspolisen lämnat ut några uppgifter ur belastningsregistret till länsstyrelsen.

Därefter inhämtades från polismyndigheten ett utdrag avseende historiken i ärende K86269-04 samt från Åklagarmyndigheten, City åklagarkammare i Stockholm ett diarieblad i ärende dnr 103-3030-02.

Vid samtal med kammaråklagaren Anita Kjellén uppgav hon att hon inte hade någon minnesbild av kontakt med Säkerhetspolisen i det aktuella ärendet.

Från Länsstyrelsen i Stockholms län infordrades registerutdrag i ärende dnr 2004-083801. Av detta framgick att länsstyrelsen i december 2004 tog upp ett initiativärende avseende återkallelse av väktarförordnande och att länsstyrelsen rekvirerade ett registerutdrag från Rikspolisstyrelsen, vilket kom in den 4 januari 2005.

Muntliga upplysningar inhämtades från handläggaren Eva Köbin vid länsstyrelsen. Hon uppgav bl.a. följande. Länsstyrelsens ärende dnr 2004-083801 initierades i samband med den årliga kontroll som sker av all personal vid

auktoriserade bevakningsföretag. Kontrollen går till så att listor över personal ges in av bevakningsföretagen. Angivna personer kontrolleras därefter mot misstanke- och belastningsregistret. Vid den i ärendet aktuella tidpunkten skickade länsstyrelsen listorna till Rikspolisstyrelsen i Kiruna, som därefter sände registerutdrag till länsstyrelsen. I det nu aktuella fallet hämtades domen in, eftersom det fanns uppgifter i belastningsregistret.

Länsrättens i Stockholms län dom den 24 mars 2005 i mål 5339-05 E infordrades. I domen beslutade länsrätten att upphäva länsstyrelsens beslut om återkallelse av J.Z:s godkännande för anställning hos bevakningsföretag. Som motivering angavs bl.a.: ”Det får numera anses klarlagt att den norska brottmålsdomen mot J.Z. inte är korrekt och den förutvarande anmärkningen i Rikspolisstyrelsens belastningsregister är också borttagen.”

Slutligen inhämtades Stockholms tingsrätts dom den 26 april 2006. I domen ogillade tingsrätten åtalet mot C.L.D. för falsk tillvitelse. Som skäl anfördes sammanfattningsvis att endast falsk tillvitelse hos svensk åklagare, polismyndighet eller annan myndighet kan utgöra brott enligt 15 kap. 7 § brottsbalken.

I ett beslut den 27 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Under den i ärendet aktuella tidsperioden studerade J.Z. vid en högskola. Samtidigt arbetade han som väktare vid ett bevakningsföretag. I lagen (1974:191) om bevakningsföretag finns bestämmelser om att all personal hos ett sådant auktoriserat företag i vissa avseenden skall vara godkänd för anställning och att ett godkännande kan återkallas. Det är länsstyrelsen som utövar tillsyn över bevakningsföretagen. I ärendet har upplysts att Länsstyrelsen i Stockholms län årligen kontrollerar all personal mot bl.a. belastningsregistret.

Därutöver finns det, som framgått, bestämmelser om s.k. spontanutlämning i säkerhetsskyddsförordningen. Enligt 29 § andra stycket nämnda förordning skall Rikspolisstyrelsen, när det gäller en person som enligt vad som är känt för styrelsen har en anställning eller på annat sätt deltar i säkerhetskänslig verksamhet, göra en framställan hos Registernämnden om utlämnande av uppgift som enligt styrelsens kännedom har tillförts polisregister efter det att registerkontroll har gjorts. Enligt uppgift sker denna spontanuppföljning automatiskt enligt ett särskilt dataprogram. Av 3 § 1 förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen framgår att det är Säkerhetspolisen som skall fullgöra de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddsförordningen.

I ärendet har kommit fram att uppgifter i en norsk dom tillfördes belastningsregistret avseende J.Z. och att Rikspolisstyrelsen genom Säkerhetspolisen, säkerhetsskyddsroteln, med anledning härav gjorde en framställan till Registernämnden i enlighet med reglerna om spontanutlämning.

I januari 2004 beredde därför Registernämnden J.Z. tillfälle att yttra sig i ärendet jämlikt 25 § säkerhetsskyddslagen (1996:627). Då J.Z. ifrågasatte registeruppgifterna inledde Säkerhetspolisen omgående en utredning. I ytt-

randet hit har Säkerhetspolisen anfört att det redan den 18 maj 2004 stod klart för Säkerhetspolisen att anteckningen om J.Z. i belastningsregistret var felaktig. Trots detta vidtog Säkerhetspolisen inte någon åtgärd under år 2004 för att få till stånd en rättelse av uppgifterna i belastningsregistret, bortsett från vissa försök att få kontakt med polismyndigheten för att överlämna utredningen dit. I februari 2005 lämnade Säkerhetspolisen över utredningen till polismyndigheten, varvid på begäran en skriftlig redogörelse för ärendet lämnades.

Förklaringen till Säkerhetspolisens påfallande passivitet synes i huvudsak vara att polismyndigheten den 7 april 2004 hade inlett en förundersökning om falsk tillvitelse beträffande den aktuella händelsen och att Säkerhetspolisen ville komma i kontakt med polismyndigheten i saken innan ytterligare åtgärder vidtogs.

Från Säkerhetspolisens sida har upplysts att dess handläggare efter den 18 maj 2004 gjorde upprepade försök att komma i kontakt med ansvarig utredare vid polismyndigheten. Det kom emellertid, på grund av att den handläggare som stod angiven på polisanmälan om falsk tillvitelse inte kunde nås, att dröja omkring fyra månader innan någon kontakt över huvud taget etablerades med polismyndigheten. Enligt Säkerhetspolisen talade Anders Boije i slutet av september 2004 med gruppchefen Stig Sandgren vid polismyndigheten. Anders Boije skall då ha hänvisats till handläggaren som sedan blev sjukskriven. Den 13 december 2004 skall Anders Boije ha talat med Jonas Wahlström (att denna kontakt förekommit vinner stöd av en minnesanteckning i Säkerhetspolisens akt). Vidare har Säkerhetspolisen uppgett att kammaråklagaren Anita Kjellén under försommaren 2004 ringde och talade med Säkerhetspolisen i saken.

Polismyndigheten har å sin sida anfört att Säkerhetspolisens utredning var okänd för myndigheten före februari 2005. Jonas Wahlström har uppgett att han inte kände till Säkerhetspolisens ärende förrän hans kollega Lena Borg blev uppringd av Säkerhetspolisens handläggare i början av februari 2005. – Anita Kjellén har inte haft någon minnesbild av samtalet under försommaren 2004.

Enligt min mening är det otillfredsställande att utredningen inte har lyckats bringa klarhet i frågan om vilka muntliga kontakter som förekom mellan Säkerhetspolisen och polismyndigheten/åklagaren. Jag anser det dock inte meningsfullt att utreda frågan vidare.

Oavsett hur det förhåller sig med den saken har jag svårt att förstå varför Säkerhetspolisen inte redan i maj 2004, då man ansåg att anteckningen i belastningsregistret var felaktig, agerade på egen hand för att få till stånd en rättelse av uppgiften. Enligt 37 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister skall den som i offentlig anställning tar del av uppgifter ur belastningsregistret och misstänker att registrets innehåll är oriktigt, genast anmäla det till Rikspolisstyrelsen. I 36 § andra stycket samma förordning föreskrivs bl.a. att felaktigheter skall rättas på det sätt som Rikspolisstyrelsen bestämmer efter samråd med vederbörande centrala myndighet.

Säkerhetspolisen har i remissvaret inte redogjort för vilka överväganden som låg bakom bedömningen att den fortsatta utredningen av ärendet skulle

överlämnas till polismyndigheten. Jag kan för min del inte inse att frågan om rättelse av uppgifterna i belastningsregistret var avhängig polismyndighetens utredning i ärendet om falsk tillvitelse. Det kan framhållas att förundersökningen om falsk tillvitelse inte var avslutad i mars 2005 då rättelsen till slut kom att göras. Och den enda synliga utredningsåtgärd som polismyndigheten vidtog innan rättelsen kom till stånd förefaller ha varit, förutom att ett förhör hölls med J.Z., att med bistånd av den norska polisen genomföra en fingeravtrycksundersökning.

Säkerhetspolisen borde således redan i maj 2004 – även med beaktande av att förundersökningen om falsk tillvitelse då fortfarande pågick – ha anmält de förhållanden som kommit fram avseende J.Z. till berörd enhet inom Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen har uppgett att man utgick från att polismyndighetens utredning om falsk tillvitelse handlades skyndsamt. Det förefaller ha varit ett mindre välgrundat antagande bl.a. med tanke på de svårigheter Säkerhetspolisen hade att komma i kontakt med handläggaren och på dennes sjukskrivning. Det borde snarare ha stått klart för Säkerhetspolisen att förundersökningen om falsk tillvitelse drog ut alltför långt på tiden.

Det är vidare anmärkningsvärt att Säkerhetspolisen, som uppenbarligen ansåg att en kontakt med polismyndigheten var nödvändig, inte var mer aktiv i försöken att komma i kontakt med berörd personal vid polismyndigheten. Såvitt kommit fram gjorde Säkerhetspolisen under flera månaders tid endast försök att nå handläggaren. Det var självfallet inte tillräckligt. Säkerhetspolisen borde naturligtvis ha kontaktat ansvarig chef vid polismyndigheten eller tillskrivit myndigheten.

Jag är således mycket kritisk till Säkerhetspolisens hantering av ärendet.

När det sedan gäller polismyndighetens handläggning av förundersökningen om falsk tillvitelse ger utredningen vid handen att förhör med den misstänkte C.L.D. hölls i anslutning till att anmälan togs upp den 7 april 2004. Därefter vidtogs inte några utredningsåtgärder förrän i början av mars 2005 då J.Z. hördes, dvs. först efter det att Säkerhetspolisen skriftligen underrättat polismyndigheten om sitt ärende. Vidare kontaktades i samband därmed norsk polis för att man skulle kunna utföra en fingeravtrycksanalys. På begäran av Jonas Wahlström togs uppgifterna om den norska domen beträffande J.Z. bort ur belastningsregistret den 22 mars 2005.

En förundersökning skall enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. När det anmälda brottet handlar om att en person erkänt att han dömts och avtjänat straff i någon annans namn ligger det givetvis i sakens natur att ett sådant ärende skall behandlas med förtur. Utredningen visar emellertid att ärendet om falsk tillvitelse låg obearbetat i nästan elva månader. Detta är självfallet helt oacceptabelt. Polismyndigheten borde – även utan närmare kännedom om Säkerhetspolisens utredning – ha insett att den aktuella gärningen kunde medföra stora problem för J.Z. För den utdragna handläggningstiden i ärendet förtjänar därför polismyndigheten kritik. Jag noterar att polismyndigheten har beklagat det inträffade.

Som framgått råder oklarhet om när polismyndigheten fick kännedom om Säkerhetspolisens ärende. Jag kan emellertid konstatera att i vart fall efter det att myndigheten skriftligen informerades om Säkerhetspolisens ärende agerade polismyndigheten tämligen skyndsamt och vidtog erforderliga åtgärder så att uppgifterna om J.Z. i belastningsregistret snarast kunde rättas.

Jag vill slutligen framhålla det faktum att länsstyrelsen i december 2004, i samband med en årlig kontroll, tog upp ett initiativärende avseende återkallelse av J.Z:s godkännande för anställning hos bevakningsföretag. Skälet till detta var uppgifterna om den norska domen i belastningsregistret. Dessa uppgifter fick sedermera till följd att länsstyrelsen den 15 februari 2005 beslutade att omedelbart återkalla J.Z:s godkännande, vilket i sin tur medförde att J.Z. den 25 februari 2005 med omedelbar verkan sades upp från sin anställning vid bevakningsföretaget. Händelsen fick således mycket olyckliga konsekvenser för J.Z. I sammanhanget bör dock nämnas att länsrätten genom en dom den 24 mars 2005 upphävde länsstyrelsens beslut. Det kan emellertid konstateras att om Säkerhetspolisen och polismyndigheten handlagt saken korrekt och med tillbörlig skyndsamhet hade med största säkerhet J.Z. inte drabbats på det sätt som nu skedde.

Sammanfattningsvis anser jag att Säkerhetspolisen, med beaktande av att den enligt egen uppgift redan i maj 2004 ansåg att uppgifterna i belastningsregistret var felaktiga, avsevärt tidigare än som nu kom att ske borde ha vidtagit åtgärder för att få till stånd en rättelse. För sin bristfälliga handläggning av ärendet förtjänar Säkerhetspolisen allvarlig kritik. Vidare förtjänar, som sagts, polismyndigheten kritik för att den inte utredde anmälan om falsk tillvitelse med den skyndsamhet som kan krävas. I sitt yttrande hit har polismyndigheten förklarat att den anser att det finns skäl att se över hur kommunikationen mellan olika polisiära enheter fungerar. Jag välkomnar att en sådan översyn kommer till stånd.

En åklagares åtgärd att som bevisning i ett brottmål åberopa förhör med en målsägande som inte hörts under förundersökningen

(Dnr 1534-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Jörgen O. klagomål bl.a. mot en åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Luleå, lokal åklagare i Haparanda, för handläggningen av en förundersökning. Han var missnöjd med att hans son hördes som målsägande vid huvudförhandlingen i ett brottmål utan att dessförinnan ha hörts under förundersökningen.

Utredning

Av infordrade handlingar och inhämtade muntliga upplysningar framgick följande.

Sedan en polisanmälan om bl.a. ofredande gjorts beslutade kammaråklagaren Thor-Bertil Mjörnerud den 21 september 2004 att inleda förundersökning. Under förundersökningen hördes målsäganden Anna-Karin O. och den misstänkte, Jörgen O. I förundersökningsprotokollet antecknades som målsägande, förutom Anna-Karin O., också hennes och Jörgen O:s son, Christoffer O. Den 17 november 2004 väckte åklagaren åtal mot Jörgen O. för ofredande. Som bevisning åberopades i ansökan om stämning målsägandeförhör med Anna-Karin O. och Christoffer O.

Vid huvudförhandlingen den 16 mars 2005 hördes målsägandena Anna-Karin O. och Christoffer O. Vid förhandlingen framställdes inte någon begäran om att Christoffer O. skulle höras av polis innan huvudförhandlingen kunde äga rum.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten som anmodades att lämna upplysningar om anledningen till att något förhör med Christoffer O. inte genomfördes under förundersökningen trots att åklagaren i ansökan om stämning åberopade förhör med honom.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin) kom in med ett remissvar till vilket var fogat yttrande från bl.a. Thor-Bertil Mjörnerud.

Thor-Bertil Mjörnerud upplyste bl.a. följande.

Eftersom Jörgen O. vid förhöret med honom fått klart för sig vilka som angivits som målsägande i anmälan och han också fått klart för sig att tillgång fanns till de aktuella mailen gjorde jag den bedömningen att det inte var meningsfullt att fördröja handläggningen med en komplettering av förundersökningen med ett förhör med Christoffer. Jag bedömde att åtal var påkallat ur allmän synpunkt.

Catharina Bergqvist Levin anförde i huvudsak följande.

Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken har den misstänkte och hans försvarare innan åtal väcks rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit vid undersökningen. Den misstänkte och hans försvarare har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Åtal får inte beslutas innan detta har skett.

Av bestämmelserna i 19 § samma kapitel framgår att när undersökningsledaren slutfört den utredning han anser nödvändig utan att bifalla begäran som avses i 18 § andra stycket eller om den misstänkte anser att det finns annan brist i utredningen kan han anmäla detta till rätten.

I 21 § samma kapitel stadgas att vid förundersökningen skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen.

Varken i rättegångsbalken eller i något annat lagrum finns några uttryckliga regler om att en person som åberopas som målsägande eller vittne skall höras under förundersökningen.

Förundersökningsprotokollet har till uppgift att ge åklagaren underlag för bedömning av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandlingen i domstolen. Av detta följer att protokollet skall ge en rättvisande bild av vad som framkommit i samband med de olika utredningsåtgärderna. I propositionen (1994/95:23) gällande ett effektivare brottmålsförfarande anges att synen

på dokumentation av utsagor under förundersökningen i viss mån bör kunna förändras. Möjligheterna att begränsa dokumentation för att på det sättet påskynda förfarandet bör enligt regeringen uppmärksammas i samtliga ärenden. Det anges vidare att det finns anledning att anta att förutsättningarna för detta är störst vid handläggningen av relativt okomplicerade ärenden rörande vardagsbrottslighet, t.ex. mindre allvarlig misshandel, stölder, trafiknykterhetsbrott, försäkringskassebedrägerier och liknande (jfr angivna proposition s. 84–85).

De ovannämnda reglerna i 23 kap. rättegångsbalken har tillkommit för att den misstänkte och hans försvarare skall kunna tillvarata sina intressen och förbereda sitt försvar. En åtalad skall ha rätt att få del av det som han skall försvara sig emot. Detta talar enligt min uppfattning starkt för att en person som kommer att åberopas som muntlig bevisning bör höras redan under förundersökningen.

Det kan därför enligt min mening vara olämpligt att väcka åtal och åberopa muntlig bevisning utan att denna bevisning hörts under förundersökningen. Detta måste dock avgöras från fall till fall. Omständigheterna av betydelse vid en sådan bedömning är exempelvis brottets svårighetsgrad, utredningens omfattning, arten av de sakförhållanden och rättsfrågor som utredningen gäller samt givetvis vad vittnet eller målsäganden skall höras om.

Det aktuella målet gällde ett ofredande vilket är ett brott som kan hänföras till s.k. vardagsbrottslighet och det fanns inte några komplicerade rättsfrågor att utreda. Det framstår vidare klart vad målsägande skulle höras om och de aktuella e-postmeddelandena fanns tillgängliga i utredningen och var kända för anmälaren.

I bedömningen bör också vägas in att den tilltalade hade en offentlig försvarare och att bevisuppgiften fanns med i stämningsansökan varför den misstänkte och hans försvarare haft möjlighet att hos åklagaren eller i förekommande fall hos rätten begära att förhör skulle hållas med målsägande före huvudförhandlingen.

Vid en samlad bedömning av vad som har framkommit i målet finns det enligt min uppfattning inte skäl att rikta någon kritik mot åklagaren för att målsäganden åberopades som bevisning i ansökan om stämning trots att han inte hörts under förundersökningen.

I ett beslut den 13 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Jörgen O. i en förundersökning delgavs misstanke om ofredande. Under förundersökningen hördes målsäganden Anna-Karin O. medan Christoffer O., som är son till Jörgen O. och Anna-Karin O. och som också var målsägande, inte hördes. När Thor-Bertil Mjörnerud beslutade om åtal åberopade han emellertid som bevisning förhör även med Christoffer O. Fråga har uppkommit om det ställningstagandet borde ha föranlett Thor-Bertil Mjörnerud att komplettera förundersökningen med ett förhör med Christoffer O.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK). Förundersökning skall inledas så snart det, på grund av angivelse eller av annat skäl, finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1 § första stycket RB). Beslut att inleda en förundersökning fattas av polismyndighet eller åklagaren (3 § första stycket RB).

En förundersökning har enligt 23 kap. 2 § RB två huvudsyften. Det ena är att utröna om ett brott har begåtts och att klarlägga vem som skäligen kan

misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger. Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en framtida huvudförhandling.

Ett tredje syfte, som inte nämns i 2 §, är att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och göra det möjligt för honom att få detta justerat och berikat för att därigenom underlätta för den misstänkte att förbereda sitt försvar (jfr bl.a. prop. 1994/95:23 s. 73, Ekelöf m.fl., Rättegång V, 7:e uppl., s. 102, Bring m.fl., Förundersökning, 3:e uppl., s. 61).

För att de angivna syftena skall kunna tillgodoses krävs bl.a. att det som kommer fram under förundersökningen dokumenteras. I rättegångsbalken finns bestämmelser om att protokoll skall föras över vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Vidare framgår av 22 § FUK att protokollet skall avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Åklagarmyndigheten har hänvisat till uttalanden av regeringen av innebörd att synen på dokumentation av utsagor bör kunna förändras genom att större möjligheter ges att begränsa denna (prop. 1994/95:23 s. 84 f.). Dessa uttalanden tar emellertid sikte på frågan om i vilken omfattning som vidtagna utredningsåtgärder behöver dokumenteras och inte, vilket är av intresse i detta ärende, vilka åtgärder som bör vidtas under en förundersökning.

En åklagare har också en i 23 kap. 4 § första stycket RB fastlagd objektivitetsplikt, vilket innebär att vid förundersökningen skall inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tillvaratas.

Som Åklagarmyndigheten anfört finns det inte någon uttrycklig bestämmelse i de aktuella författningarna om att en person som åberopas som målsägande eller vittne skall höras under förundersökningen.

En förundersökning bedrivs till stor del på det sättet att åklagaren, när denne är förundersökningsledare, föranstaltar om att de personer som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen skall höras (jfr 23 kap. 6 § RB). Utifrån de uppgifter som framkommer fattar åklagaren beslut i åtalsfrågan och, om åtal väcks, är det med förundersökningen som underlag som åklagaren tar ställning till vilken bevisning som bör åberopas. De personer som åklagaren anser har något att tillföra utredningen hörs därför normalt under förundersökningen, oavsett om de uppgifter som dessa lämnar styrker brottsmisstanken eller talar i en för den misstänkte förmånlig riktning.

Den misstänkte har, enligt min mening, ett berättigat intresse av att i förväg få veta vad de personer som åklagaren avser att åberopa som bevisning har att tillföra målet. Utan sådan kunskap försvåras hans möjligheter att förbereda sitt försvar inför och under den kommande rättegången. En huvudförhandling i brottmål skall i princip inte innehålla några överraskningsmoment för den misstänkte. Om en åklagare medverkar till att sådana inslag förekommer, kan detta stå i strid med den nyss angivna objektivitetsprincipen. En annan konsekvens av ett sådant handlande kan bli att förhandlingen får ställas in för att den misstänkte behöver ytterligare rådrum för att förbereda sitt försvar.

Huvudregeln måste således vara att en åklagare som avser att som bevisning åberopa förhör med en person skall föranstalta om förhör med vederbörande under förundersökningen. Jag anser att avsteg från den principen inte kan försvaras annat än rent undantagsvis, t.ex. om en förhörsperson visar sig helt omöjlig att nå under förundersökningen.

Även om det aktuella målet möjligen inte innehöll några svårare rättsliga problem borde Thor-Bertil Mjörnerud, mot bakgrund av vad jag nu anfört, ha kompletterat förundersökningen genom att höra även Christoffer O. innan han fattade beslut i åtalsfrågan och gav in stämningsansökan. Detta för att den tilltalade, som var Christoffer O:s far, skulle kunna ta till vara sina intressen och ges möjlighet att förbereda sitt försvar på ett tillfredsställande sätt.

Jag vill avslutningsvis nämna att det förhållandet att den misstänkte eller hans försvarare enligt 23 kap. 18 § RB kan begära att förundersökningen i vissa avseenden skall kompletteras och att rätten enligt 23 kap. 19 § och 45 kap. 11 § RB kan ta ställning till om det finns skäl för ytterligare utredning inte föranleder mig att se annorlunda på en åklagares principiella skyldigheter.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört.

Uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud

(Dnr 2005-2005)

Anmälan

Carl-Otto Lindberg framförde i en anmälan till JO klagomål mot åklagares vid Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, och 2:a åklagarkammaren i Göteborg handläggning av ett ärende gällande besöksförbud. Han var missnöjd med att ärendet inte hade handlagts skyndsamt, att han inte hade underrättats om de uppgifter som tillförts ärendet och fått möjlighet att yttra sig över dessa innan beslut meddelades, att besluten var bristfälligt motiverade, att ärendet överlämnades till rätten för prövning utan att han hade begärt det samt att hans begäran att få ta del av handlingarna i ärendet inte handlagts tillräckligt skyndsamt.

Utredning

Handlingar i utvecklingscentrums ärende ÅM 2005/1100 och ÅM 2005/1605 samt åklagarkammarens ärende C2-17-3834-04 inhämtades och granskades.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i Västra Götaland för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet. Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin) kom in med yttrande jämte upplysningar från bl.a. dåvarande överåklagaren Birgit Thunved och kammaråklagaren Viktoria Karlsson. Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Ingemar Johansson) kom in med yttrande.

I ett beslut den 16 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Flertalet handläggningsregler i förvaltningslagen gäller inte i åklagarmyndighetens brottsbekämpande verksamhet (32 § förvaltningslagen [1986:223]). Vid lagen om besöksförbuds tillkomst anfördes i förarbetena att ärenden om besöksförbud utgjorde ett nytt inslag i åklagarnas uppgifter. Det kunde därför diskuteras om sådana ärenden omfattades av nyss nämnda bestämmelse. För att undvika oklarheter skulle det i lagen om besöksförbud tas in uttryckliga bestämmelser om vilka regler i förvaltningslagen som var tillämpliga (prop. 1987/88:137 s. 28). För handläggningen av ärenden om besöksförbud gäller således enligt lagen (1988:688) om besöksförbud regler om partsinsyn (10 §), kommunikation (11 §), motivering av beslut (12 §) och omprövning (23 §) liksom förvaltningslagens regler om bl.a. tolk, ombud, muntlig handläggning och rättelse (13 §). Härtill kommer att flera av rättegångsbalkens regler om utredningen i tillämpliga delar gäller också i dessa ärenden (9 §).

Handläggningstiden såvitt avser de ursprungliga ansökningarna om besöksförbud

Carl-Otto Lindbergs m.fl. ansökningar om besöksförbud kom in till 2:a åklagarkammaren i Göteborg den 15 november 2004 och beslut meddelades den 14 januari 2005, således två månader senare.

Enligt 6 a § lagen om besöksförbud skall frågor om besöksförbud handläggas skyndsamt. I 5 § förordningen (1988:691) om tillämpning av lagen om besöksförbud föreskrivs att Åklagarmyndigheten (före den 1 januari 2005 riksåklagaren) får meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av lagen. Enligt de föreskrifter som gäller för åklagarväsendet skall beslut i fråga om besöksförbud meddelas inom en vecka från det att ansökan om besöksförbud kommit in till eller av annan anledning tagits upp vid en åklagarkammare, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter (RÅFS 1997:7; numera ÅFS 2005:27).

Av utredningen framgår att Viktoria Karlsson dagen efter att ansökningarna kommit in utfärdade skriftliga direktiv till polisen att hålla förhör med de personer som ansökt om besöksförbud. Hon påpekade i direktivet särskilt att ärendet skulle utredas med förtur då det avsåg besöksförbud. Jag kan dela Åklagarmyndighetens uppfattning att en åklagare, i syfte att påskynda polisens utredningsåtgärder, också bör ange att beslut i frågan om besöksförbud skall vara fattat inom en vecka. De begärda förhören genomfördes och Viktoria Karlsson gav den 26 november 2004 muntliga direktiv att J.E. skulle höras. Den 6 december 2004 skickade polisen en kallelse till förhör den 10 december 2004.

Det har inte framkommit vad som kan ha varit anledningen till att polisen avvaktade med att skicka kallelsen i tio dagar. De givna direktiven har inte dokumenterats och det har inte framgått om Viktoria Karlsson även i detta skede särskilt påtalade att åtgärden skulle vidtas skyndsamt. Jag kan emellertid konstatera att, för att en åklagare skall kunna upprätthålla det krav på en

skyndsam handläggning som är förskriven, en kallelse till förhör inte kan få anstå i tio dagar.

Eftersom J.E. inte inställde sig vare sig den 10 december 2004 eller till förhörstillfället den 17 december 2004 beslutade Viktoria Karlsson den 20 december 2004 att J.E. skulle hämtas till förhör. Det har inte framkommit om det förekom några kontakter mellan Viktoria Karlsson och polisen under tiden från den 26 november till den 20 december 2004. Jag kan endast konstatera att Viktoria Karlsson under denna tid borde ha hört efter med polisen hur utredningen fortskred. Med hänsyn till det skyndsamhetskrav som är föreskrivet är handläggningstiden i denna del inte godtagbar. Det finns i sammanhanget även anledning att understryka vikten av att givna direktiv dokumenteras.

Sedan flera försök att hämta J.E. hade misslyckats kunde hämtningen verkställas den 14 januari 2005 och ett förhör genomfördes. Samma dag beslutade Viktoria Karlsson att inte meddela J.E. besöksförbud.

Jag har inte någon erinran mot att Viktoria Karlsson gjorde bedömningen att ett förhör skulle hållas med J.E. innan hon fattade beslut. Mot bakgrund av att ett flertal hämtningsförsök genomfördes innan förhöret kunde komma till stånd finner jag inte anledning att kritisera Viktoria Karlsson för det dröjsmål i handläggningen som uppstod mellan den 20 december 2004 och den 14 januari 2005 då hon fattade beslut i ärendet.

Kommunicering

Viktoria Karlsson fattade beslut i ärendet utan att underrätta Carl-Otto Lindberg m.fl. om de uppgifter som J.E. och en annan person lämnat vid förhör och således utan att ha berett dem tillfälle att yttra sig över detta. Hon har uppgett att hon ansåg att det var uppenbart obehövligt.

Innan frågan om besöksförbud prövas skall, enligt 11 § lagen om besöksförbud, den mot vilken förbudet avses gälla samt den som förbudet avses skydda underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och beredas tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Åklagaren bestämmer hur underrättelse skall ske. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Huvudregeln är således att kommunikation skall ske och att det om handläggningen inte i vissa avseenden försvåras krävs starka skäl för att underlåta detta. I likhet med Åklagarmyndigheten anser jag att det är tvivelaktigt om det kunde anses uppenbart obehövligt att i detta skede kommunicera uppgifterna med sökandena. Det finns emellertid utrymme för var för sig godtagbara bedömningar i frågan och jag finner inte anledning att kritisera Viktoria Karlsson för hennes handläggning i denna del.

Motivering av beslut

I beslutet den 14 januari 2005 angav Viktoria Karlsson som motivering till sitt ställningstagande att inte meddela besöksförbud att det för närvarande inte

fanns risk att J.E. kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda.

Carl-Otto Lindberg har klagat på att motiveringen inte uppfyller de krav som ställs i lagen om besöksförbud och tillämpliga delar av förvaltningslagen.

Förvaltningslagens regler om bl.a. en myndighets skyldighet att motivera sina beslut gäller, som jag inledningsvis konstaterat, inte i åklagares brottsbekämpande verksamhet. Det är likväl sedan lång tid brukligt att åklagare motiverar sina beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Det sker oftast kortfattat och på ett standardiserat sätt.

Enligt 12 § lagen om besöksförbud skall emellertid ett beslut varigenom åklagaren avgör ett ärende om besöksförbud vara skriftligt och bl.a. ange de skäl som har bestämt utgången. Av 13 § samma lag följer att vissa av de undantag från motiveringsskyldigheten som framgår av 20 § förvaltningslagen är tillämpliga också i dessa ärenden. Detta innebär att skälen för beslutet kan utelämnas bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen, om det är nödvändigt med hänsyn till enskildas personliga förhållanden eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Har skälen utelämnats bör åklagaren på begäran om möjligt upplysa om dem i efterhand.

Beträffande motiveringsskyldigheten anfördes i förarbetena att det är viktigt att både den som åläggs förbudet och den som förbudet avser att skydda kan utläsa gränserna för förbudet och vad som har varit avgörande för åklagarens beslut. Motiveringsskyldigheten bör emellertid inte sträcka sig längre än den som i allmänhet gäller enligt förvaltningslagen (prop. 1987/88:137 s. 28).

I förarbetena till förvaltningslagen uttalade departementschefen att lagen i princip inte ställer upp något krav på att besluten skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten. Det är ”de springande punkterna” som skall komma fram i motiveringen. Motiveringen torde därför i ett stort antal fall kunna göras kort (prop. 1971:30 s. 493). I doktrinen har motiveringsskyldigheten angetts innebära att det är ”hjärtpunkterna” i skälen som skall redovisas i beslutet – det må avse faktabedömning, rättstillämpning eller användning av skönsbefogenheter. Beslutet måste göra begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna går isär (Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 215). Allmänt kan sägas att det inte är tillräckligt att i beslut som går parten emot bara hänvisa till den lagtext som är tillämplig. Principen är att det av beslutet skall gå att utläsa vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången (JO 1990/91 s. 101).

Viktoria Karlsson motiverade sitt beslut att inte meddela besöksförbud genom att ange att de lagliga förutsättningarna för att meddela ett sådant förbud för närvarande inte förelåg. En så begränsad motivering uppfyller inte de krav som ställs i lagen om besöksförbud.

Det har inte i ärendet gjorts gällande att någon av de situationer i vilka undantag kan göras från den principiella motiveringsskyldigheten varit för handen. Jag kan inte heller för min del finna att så varit fallet.

Viktoria Karlsson borde således ha utvecklat de skäl som bestämt utgången. Jag noterar att hon nu i remissvaret har gjort detta.

Handläggningen med anledning av Carl-Otto Lindbergs begäran om omprövning m.m.

I en skrivelse den 15 februari 2005, ställd till överåklagaren, begärde Carl-Otto Lindberg att Viktoria Karlssons beslut skulle omprövas. Han uppgav därvid att handläggningen skulle ske skyndsamt och även i övrigt enligt reglerna i lagen om besöksförbud. Innan beslut fattades önskade han ta del av de uppgifter som tillförts ärendet genom annan och få tillfälle att yttra sig. Slutligen önskade han kopia av samtliga handlingar i ärendet, eventuellt mot avgift.

I skrivelsen framförde Carl-Otto Lindberg också kritik mot Viktoria Karlssons handläggning av ärendet och uppgav att denna inte skett i enlighet med gällande bestämmelser. Vidare framförde han synpunkter på en brottsrubricering i en förundersökning med anledning av hans brottsanmälningar av J.E. Han begärde en förklaring till rubriceringen och att denna skulle ”rättas”.

Birgit Thunved har uppgett att en sekreterare omgående begärde in polis- och åklagarakterna från åklagarkammaren. Det kom emellertid att dröja tre veckor innan dessa inkom. Under den tiden påmindes inte kammaren om begäran. En anledning till detta kan vara att ärenden hos utvecklingscentrum, vid denna tidpunkt, inte lottades på handläggare förrän polis- och åklagarakter i förekommande fall hade inkommit. Såväl Birgit Thunved som Åklagarmyndigheten har konstaterat att det tagit alltför lång tid innan handlingarna kom till utvecklingscentrum. Rutinerna har nu ändrats.

Akterna inkom den 10 mars 2005 och påföljande dag fattade Birgit Thunved beslut. I den del ärendet avsåg begäran om omprövning av besöksförbud och att få ta del av handlingar i ärendet överlämnades detta till 2:a åklagarkammaren i Göteborg. Därutöver konstaterade Birgit Thunved att det inte framkommit sådana fel i handläggningen att det fanns anledning att anta att brott hade förövats av åklagaren. Vidare ändrade hon brottsrubriceringen.

När Carl-Otto Lindbergs skrivelse kom in till utvecklingscentrum väntade Birgit Thunved på att akterna skulle inkomma innan hon fattade beslut i någon del. Enligt min uppfattning borde emellertid hans skrivelse, i den del den avsåg begäran om att besöksförbud skulle utfärdas, omedelbart ha överlämnats till åklagarkammaren för ställningstagande. Om så hade skett, hade åklagarkammaren även mera omgående kunnat ta ställning till Carl-Otto Lindbergs begäran om insyn i aktmaterialet. Jag är starkt kritisk till att så inte skedde. Dröjsmålet medförde att Carl-Otto Lindbergs begäran om besöksförbud och begäran att få ta del av handlingarna i ärendet inte kunde handläggas med den skyndsamhet som krävs.

När Viktoria Karlsson erhöll Carl-Otto Lindbergs förnyade begäran om att besöksförbud skulle meddelas ansåg hon, som jag uppfattar henne, att det även nu var uppenbart obehövligt att kommunicera de uppgifter som tillförts ärendet genom annan, trots att Carl-Otto Lindberg begärt att få ta del av dessa och att få yttra sig över dem. Jag vill med anledning därav framhålla vikten av

att skilja mellan parts rätt till insyn, å ena sidan, och myndighetens skyldighet att kommunicera uppgifter med part, å den andra. En sökandes rätt att på egen begäran få insyn i aktmaterialet kan över huvud taget inte begränsas av annat skäl än att uppgifter som begärs utlämnade omfattas av sekretess enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen (10 § lagen om besöksförbud). Det är endast från myndighetens principiella skyldighet att självmant underrätta part om uppgifter som tillförts ärendet genom annan, och att bereda honom tillfälle att yttra sig över dessa uppgifter, som undantag kan göras bl.a. för det fall att en sådan kommunikation bedöms vara uppenbart obehövlig (11 § lagen om besöksförbud).

Viktoria Karlsson borde således ha tillställt Carl-Otto Lindberg de uppgifter som tillförts ärendet och som utan hinder av sekretess kunde lämnas ut. När så skedde borde hon också ha berett honom tillfälle att yttra sig över dessa uppgifter. Viktoria Karlsson meddelade i stället beslut och tillställde Carl-Otto Lindberg de begärda handlingarna vid expedieringen av beslutet. En sådan handläggning är som framgått felaktig och medför att de grundläggande rättssäkerhetsintressen som motiverar reglerna om partsinsyn och kommunikation satts åt sidan.

Samma dag som Viktoria Karlsson beslutade att inte ändra sitt tidigare beslut översände hon, med hänvisning till 14 § lagen om besöksförbud, ärendet till tingsrätten för prövning. Hon uppgav i skrivelsen till tingsrätten att hon uppfattat att Carl-Otto Lindberg begärt detta. Hon har i sina upplysningar hit angett att hon inte hade anledning att tro annat än att Carl-Otto Lindberg önskade rättens prövning.

Av nyss nämnda bestämmelse följer att ett överlämnande till tingsrätten förutsätter att den som beslutet avser att skydda eller den som har ålagts besöksförbudet begärt tingsrättens prövning. Jag kan, mot bakgrund av att Carl-Otto Lindberg i den skrivelse i vilken han bl.a. begärde omprövning uttryckt sitt missnöje med beslutet att inte meddela besöksförbud och angett att han i *första hand* begärde omprövning av beslutet inom åklagarkammaren, ha viss förståelse för att Viktoria Karlsson antagit att han önskade en prövning av tingsrätten för det fall att hon inte heller vid sin förnyade prövning fann skäl att meddela besöksförbud. Vid minsta tvivel i en sådan fråga bör åklagaren, enligt min uppfattning, försöka få kontakt med personen i fråga för att höra efter om en sådan prövning begärs.

Carl-Otto Lindberg hade emellertid inte uttryckligen begärt att få saken prövad av domstol vilket, som nyss nämnts, är en förutsättning. Det var därför, som Åklagarmyndigheten också angett, fel att överlämna ärendet till tingsrätten.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att såväl Viktoria Karlsson som Birgit Thunved förtjänar kritik för den bristfälliga handläggningen av Carl-Otto Lindbergs framställningar.

”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning

(Dnr 2181-2005)

I ett beslut den 7 juli 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

JO:s kritik i sammanfattning

Jag har vid den granskning som detta beslut inrymmer funnit anledning att allvarligt kritisera kammaråklagaren Birgit Kronholm för att ha brustit i objektivitet genom att

- inte upplysa de misstänkta och försvararna om att det fanns utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet och för en närmast vilseledande uppgift i fråga om existensen av sådant ytterligare material,
- inte i förundersökningsprotokollet redovisa visst utredningsmaterial av betydelse och för att på en punkt ha gjort ett ensidigt urval i den redovisning som gjordes,
- inte lämna de misstänkta och försvararna information om de kompletterande förundersökningsåtgärder som vidtogs i tiden efter tingsrättens dom.

Jag har vidare riktat mycket allvarlig kritik mot dåvarande vice riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin bl.a. för att hon

- handlagt frågan om återupptagande av förundersökningen på ett sätt som fördröjt ställningstagandet i frågan,
- trots kännedom om en rad nya omständigheter som i vart fall sammantagna tveklöst gav upphov till tvivel på att hovrättens fällande dom var riktig, under alltför lång tid underlät att återuppta förundersökningen.

Hennes handlande och underlåtenhet är av särskilt allvarligt slag med hänsyn till att de dömda avtjänade straff.

Jag har också funnit anledning att allvarligt kritisera främst befattningshavare vid Polismyndigheten i Skåne för hanteringen av de dömdas framställningar om att få del av utredningsmaterial. Det felaktiga handlandet har bl.a. bestått i att ombud för en av de dömda fått oklara besked och i ett fall, genom polismästaren Knut Dreyers beslut, fått i sak felaktiga besked om vilka handlingar som förvarades hos polismyndigheten.

Slutligen är jag kritisk till att de dömda inte senast i samband med att de fick del av protokollet över den återupptagna förundersökningen informerades om att det fanns ytterligare material i slasken och att de kunde få ta del av detta.

Initiativet m.m.

I TV-programmet ”Uppdrag granskning” den 10 maj 2005 granskades vad som i medierna betecknats som ”fallet Ulf”. ”Ulf”, som i programmet framträdde under sitt riktiga namn, Bo Larsson, hade i maj 2002 dömts till åtta års

fängelse av Hovrätten över Skåne och Blekinge för bl.a. sexuella övergrepp mot sin dotter, A. I samma rättegång dömdes även Leif Lindberg till fem och ett halvt års fängelse för sexuella övergrepp mot samma flicka. Sedan Högsta domstolen beviljat resning i oktober 2004, frikändes Bo Larsson och Leif Lindberg genom en dom meddelad av hovrätten den 21 december 2004. I TV-programmet gjordes gällande bl.a. att åklagare under rättegången i tingsrätt och hovrätt undanhållit betydelsefulla uppgifter för försvaret, att dåvarande vice riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin – trots att nya uppgifter framkom under tid när de dömda avtjänade straff – under lång tid avstått från att återuppta förundersökningen samt att försvaret till en början förvägrats att få ta del av allt förundersökningsmaterial, främst sådant överskotts- eller sidomaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet (i vardagligt tal ofta kallat slasken). Jag har valt att i huvudsak ansluta till detta vardagliga språkbruk.

Med anledning av dessa uppgifter beslutade jag den 13 maj 2005 att ta upp åklagares handläggning till utredning i ett särskilt ärende.

Ett omfattande skriftligt material från bl.a. polisen, Åklagarmyndigheten och Högsta domstolen infordrades och granskades.

Den 27 oktober 2005 beslutade jag att inte inleda förundersökning mot någon befattningshavare som stod under min tillsyn då jag inte fann anledning att anta att någon gjort sig skyldig till brott. Därefter begärdes upplysningar och yttrande från Åklagarmyndigheten.

Vid genomgången av materialet noterades att Bo Larsson och hans försvarare vid flera tillfällen hos polisen begärt att få ta del av utredningsmaterial och vägrats detta. Jag beslutade därför att också ta upp Polismyndighetens i Skåne handläggning av framställningar om att få ta del av utredningsmaterial. Polismyndigheten anmodades att lämna upplysningar och yttrande i saken.

Det bör redan inledningsvis nämnas att vid den tid då de händelser som är aktuella i detta ärende inträffade var Riksåklagaren en egen myndighet inom åklagarväsendet. Sedan den 1 januari 2005 är emellertid Åklagarmyndigheten en enda myndighet under ledning av riksåklagaren.

”Fallet Ulf” i korthet

Händelseförloppet i fallet kan nu i efterhand och i yttersta korthet beskrivas enligt följande.

Bo Larsson åtalades för att vid ett flertal tillfällen ha utsatt sin dotter, A, för brott. Han skulle dels själv ha utsatt dottern för allvarliga vålds- och sexualbrott, dels ha överlämnat henne till andra – bland dem Leif Lindberg, ”Jessica” och ”Mattias” – som också begått sådana brott mot henne. Flickan var då mellan 6 och 14 år gammal. Åtalet grundades i allt väsentligt på A:s berättelse.

Bland de uppgifter som A lämnade under förundersökningen fanns bl.a. ett besök på en ”porrklubb” där Jessica arbetade, en beskrivning av Jessicas utseende och ett övergrepp som Jessica begått mot henne i Klippan. Trots efterforskningar kunde det inte fastställas vilken porrklubb det kunde vara fråga om. Inte heller kunde Jessica identifieras eller brottsplatsen i Klippan lokaliseras.

Tingsrätten fann att det inte kunde råda något tvivel om att A var trovärdig, fällde Bo Larsson och Leif Lindberg till ansvar på flertalet åtalspunkter och dömde dem till långa fängelsestraff. Både de dömda och åklagaren överklagade tingsrättens dom.

Före och under tiden för huvudförhandlingen i hovrätten lämnade A nya uppgifter, bl.a. om ett övergrepp som Jessica skulle ha tvingat henne till i Västervik och om ett telefonnummer som hon använt för att komma i kontakt med Jessica. Vid en s.k. vallning i Västervik pekade A ut en lägenhet som knappast kunde vara brottsplatsen. Vid en fotokonfrontation pekade hon ut Jessica, men personen i fråga hade uppenbarligen inget med saken att skaffa. Telefonnumret visade sig tillhöra ett företag som knappast kunde antas ha någon roll att spela i sammanhanget. De misstänkta och deras försvarare informerades inte om de nya uppgifterna och således inte heller domstolen.

Även hovrätten ansåg att det inte kunde råda något tvivel om att A var trovärdig och skärpte de utdömda straffen.

Sedan hovrättens dom vunnit laga kraft i juni 2002 framkom under hösten samma år och våren 2003 en rad nya omständigheter, bland dem följande. I två brev tog A tillbaka sina beskyllningar mot Bo Larsson och Leif Lindberg. Hon förnekade därefter först att hon skrivit breven och påstod sedan att hon förmåtts skriva dem och att uppgifterna i dem var osanna. I december 2002 pekade A ut en bekant, T.E., som Jessica för att i februari 2003 uppge att Jessica var hennes egen mor, A.L. I december 2002 berättade A också att hon bevittnat ett slags ritualmord som Jessica utfört; något brottsoffer eller någon brottsplats kunde emellertid inte identifieras. – I februari 2003 redovisades också nära kopplingar mellan målet mot Bo Larsson och Leif Lindberg och en annan förundersökning som lagts ned.

Riksåklagaren fick successivt kännedom om de nya omständigheterna och hade i maj 2003 kännedom om samtliga. Den 28 november samma år beslutade vice riksåklagaren att återuppta förundersökningen.

I oktober 2004 beviljade Högsta domstolen resning på ansökan av Bo Larsson och Leif Lindberg. Genom dom i hovrätten i december 2004 frikändes de dömda.

JO:s granskning

Det aktuella målet har ur olika aspekter i skilda sammanhang varit föremål för såväl myndigheters handläggning som allmän diskussion. Senast har fallet granskats i Justitiekanslerns rättssäkerhetsprojekt i rapporten ”Felaktigt dömda” som utarbetats av en projektgrupp under ledning av professorn Hans-Gunnar Axberger. I rapporten görs bl.a. en kritisk genomgång av domstolarnas bevisvärdering i målet.

Mitt initiativ föranleddes främst av påståenden om att såväl åklagaren inför och under den ordinära processen som riksåklagaren vid handläggning av frågan om resning skulle ha handlat i strid med objektivitetsprincipen. Initiativet vidgades därefter, som framgått, till att också avse polisens handläggning av de framställningar om att få ta del av utredningsmaterial som ombud för de dömda gjort. Mitt beslut behandlar således ingalunda ”fallet Ulf” ur

alla aspekter. Granskningen kan sammanfattningsvis sägas vara inriktad på att försöka besvara frågor i tre olika avseenden.

För det första: Hur tillgodosågs de misstänktas rätt till insyn i den utredning som skedde under förundersökning och rättegång i tingsrätt och hovrätt? Fick de kännedom om allt relevant material?

För det andra: Hur hanterades hos Riksåklagaren de nya omständigheter som kom fram efter hovrättens fällande dom? Kan riksåklagaren anses ha haft en skyldighet att undersöka om det fanns förutsättningar för resning till förmån för de dömda? Borde förundersökningen ha återupptagits tidigare än som skedde?

För det tredje: Hur hanterade polis och åklagare framställningar från de dömdas ombud om att få ta del av utredningsmaterial?

Allmänt om objektivitetsprincipen och den misstänktes rätt till ett effektivt försvar

Ett flertal bestämmelser i rättegångsbalken syftar ytterst till att en oskyldig person inte skall kunna dömas för brott. Det finns därför en rad regler som skall göra det möjligt för en misstänkt att försvara sig mot anklagelser för brott och som ställer krav på hur de brottsutredande myndigheterna bedriver sitt arbete. Även av artikel 6 i Europakonventionen – och inte minst av de avgöranden rörande dess tolkning som meddelats av Europadomstolen – framgår bestämda krav i dessa avseenden.

Vad som främst aktualiseras i detta ärende är två delvis sammanhängande aspekter på en rättvis rättegång, nämligen *dels* den för åklagare gällande objektivitetsprincipen, *dels* den misstänktes och försvararens rätt till insyn under förundersökning och rättegång.

I 23 kap. 4 § rättegångsbalken (RB) föreskrivs att vid en förundersökning skall inte blott de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratas. Undersökningen bör så bedrivas att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.

En förundersökning skall således bedrivas med objektivitet. Omständigheter och bevis skall tillvaratas oavsett om de är till den misstänktes nackdel eller till hans fördel. Objektivitetskravet innebär t.ex. att, om undersökningsledaren låter inhämta viss utredning som talar till den misstänktes förmån, denna utredning inte får hållas utanför förundersökningen (Peter Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:21). Enligt min uppfattning bör objektivitetskravet förstås också i den bemärkelsen, att även omständigheter som inte entydigt talar till den misstänktes förmån men som skulle kunna vara av betydelse för hans försvar skall tas till vara och redovisas.

Av bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB framgår inte annat än att objektivitetsprincipen gäller under förundersökningen. Per-Olof Ekelöf har uttalat att enligt hans mening gäller den också under huvudförhandlingen (Rättegång I, 7:e uppl., s. 66). Enligt Thomas Bring m.fl. gäller objektivitetsprincipen, formulerad i 20 kap. 2 § tredje stycket RB, av vilken följer att åklagare i högre rätt kan fullfölja talan även till den misstänktes förmån, och 23 kap. 4 §

RB, för både polis och åklagare såväl före som under rättegången (Förundersökning, 3:e uppl., s. 70). Samma uppfattning har också framförts av Maths Heuman i Brottets beivrande där han uttalar att åklagaren är förpliktad till objektivitet också vid fattandet av beslut i åtalsfrågan och att åklagarens objektivitet bör vara för handen under samtliga faser av domstolsförfarandet (s. 123 och 126). JO har tidigare uttalat att objektivitetsprincipen också gäller som utgångspunkt när ställning skall tas till om förundersökning bör återupptas sedan en fällande dom i brottmål vunnit laga kraft (JO 2000/01 s. 69).

I och med att åklagaren fattar beslut om att väcka åtal har han tagit ställning i skuldfrågan och det är naturligt att åklagaren under en huvudförhandling främst argumenterar för det åtal han väckt. När en misstänkt biträds av försvarare är det också givetvis denne som i första hand har till uppgift att belysa de förhållanden som talar till förmån för den tilltalade. Om en misstänkt har en försvarare bidrar detta även till att principen om parternas likställdhet i många brottmål bättre kan upprätthållas.

Det får emellertid anses vara ett krav att åklagaren även under huvudförhandlingen förhåller sig objektiv och griper in för att undvika att en person felaktigt döms för ett brott. I de mål där en tilltalad inte biträds av försvarare är det av särskild vikt att åklagaren under processen även belyser de delar av materialet som talar till den tilltalades fördel.

Oavsett om en försvarare är närvarande eller inte har emellertid åklagaren alltid en redovisningsplikt som följer av objektivitetsprincipen. Detta innebär att fakta som gynnar försvaret och som framkommer under förundersökningen eller därefter inte kan undanhållas försvaret och domstolen (jfr Bring m.fl., a.a., s. 71).

Jag delar den ståndpunkt som intagits i doktrinen att objektivitetsprincipen gäller under hela rättsprocessen. Åklagaruppgiften består ytterst i att på statsmaktens uppdrag verka för det allmänna intresset av att enskilda som begår brott lagförs och straffas. Åklagar- och polisväsendena förfogar över avsevärda av staten tilldelade resurser för det ändamålet. Staten har emellertid inte något legitimt straffanspråk annat än i förhållande till den mot vilken det föreligger övertygande bevisning i skuldfrågan. Det är visserligen i sista hand domstolen som har att avgöra om så är fallet. Det hindrar emellertid inte att var och en som anförtrotts ett uppdrag som syftar till att fullfölja statens anspråk på att straffa den som begått brott måste iaktta objektivitet och saklighet i sin verksamhet. Det gäller vid utredningen av om brott har begåtts och av vem som i så fall bär det straffrättsliga ansvaret, vid bedömningen av om åtal skall väckas och av hur det i så fall bör utformas, vid utförandet av talan inför domstol liksom vid prövning av om nya omständigheter eller bevis kan tala för att en fällande brottmålsdom som vunnit laga kraft är oriktig.

Enligt artikel 6 i Europakonventionen skall var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Vidare gäller att var och en som blivit anklagad för brott har vissa minimirättigheter, bl.a. att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar (artikel 6.3 b).

Den grundläggande rättigheten i artikel 6 är rätten till en rättvis rättegång, ofta betecknad som rätten till *fair trial*. I brottmål skall processen grundas på principen att den som är oskyldig inte skall kunna dömas för brott, och för att denna princip skall få ett reellt innehåll måste den tilltalade tillerkännas de rättigheter som kan anses nödvändiga för att han skall kunna försvara sig på ett fullgott sätt. Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att proceduren inte gynnar den ene på den andres bekostnad. Principen om parternas likställdhet (*equality of arms*) gäller inte bara i tvistemål utan också i brottmål där emellertid innebörden av principen är en annan. Vad som krävs i brottmål är inte att den tilltalade och åklagaren skall ha samma processuella rättigheter utan att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan inför domstolen. Att den tilltalade i vissa avseenden favoriseras (*in dubio pro reo*) är i själva verket nödvändigt för att eliminera risken för att han befinns skyldig till ett brott som han inte har begått. Principen om ett kontradiktoriskt förfarande (*adversial procedure*) har ett nära samband med principen om parternas likställdhet, eftersom det kontradiktoriska förfarandet syftar till att garantera att båda parter får kännedom om allt material i processen, får tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt har lika goda möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan i processen (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2:a uppl., s. 194 ff.).

Handläggningen vid åklagarkammaren i Helsingborg

Händelseförloppet fram till hovrättens fällande dom

Sedan A, född år 1985, under tid som hon var placerad på behandlingshem, berättat bl.a. för en där verksam terapeut att hon utsatts för sexuella övergrepp gjordes en polisanmälan hos Polismyndigheten i Jönköpings län av socialförvaltningen i Värnamo kommun. I maj 2000 inleddes förundersökning rörande misstanke om grov våldtäkt. Övergreppen skulle ha ägt rum från det att A var ca 6 år gammal till dess hon fyllde 14 år. Förutom att fadern, Bo Larsson, skulle ha utnyttjat A, berättade hon också att han skulle ha medverkat till att andra personer hade utnyttjat henne sexuellt. A namngav tre män och en kvinna som gärningsmän. Under våren 2001 övertogs förundersökningsledningen av kammaråklagaren Birgit Kronholm vid åklagarkammaren i Helsingborg. Hon kom att biträdas av polisinspektörerna Bodil Andertun och Karin Hansson vid Polismyndigheten i Skåne.

Under förundersökningen hölls ett flertal förhör med A. Två av de män som A uppgett skulle ha utsatt henne för brott, utöver hennes far, identifierades. Försök gjordes också att identifiera de övriga två uppgivna gärningsmännen, Mattias och Jessica. Detta lyckades emellertid inte. Polismyndigheten i Skåne begärde och fick i dessa delar hjälp från andra polismyndigheter, bl.a. Polismyndigheten i Stockholms län, där man framför allt sökte efter en ”porrklubb” där Jessica skulle ha arbetat. Polisen lyckades emellertid inte fastställa vilken klubb det skulle ha varit fråga om. Polisen gjorde också försök att finna uppgivna brottsplatser i såväl Klippan som Höganäs, dock utan att kunna fastställa var övergreppen skulle ha ägt rum eller utan att kunna knyta

några av ”gärningsmännen” till de adresser som A sade sig känna igen som brottsplatser. Med hänsyn till att A flyttat åtskilliga gånger under de år då övergreppen skulle ha ägt rum lades även resurser på att kartlägga hennes och familjens boendeförhållanden. A läkarundersöktes och åtskilliga förhör hölls med personer i hennes omgivning.

I september 2001 anhölls och häktades A:s far och de två andra identifierade männen, Leif Lindberg och M.F. Den 22 november 2001 väckte Birgit Kronholm åtal mot dem. Åtalet omfattade 17 åtalspunkter och avsåg misshandel samt sexuella övergrepp vid ett tillfälle år 1992, vid upprepade tillfällen från april 1993 till försommaren 1995 och slutligen vid ett tillfälle under år 1999. Förundersökningen fortsatte i den del den avsåg ytterligare gärningsmän, bland dem Jessica.

I samband med att förundersökningen avslutades mot Bo Larsson, Leif Lindberg och M.F. sammanställdes ett preliminärt förundersökningsprotokoll som den 13 november 2001 skriftligen delgavs de misstänkta och deras försvarare. Av en utredningsanteckning framgår att Birgit Kronholm bestämde vilket utredningsmaterial som skulle tas med i protokollet. Det angavs i protokollet att undersökningsprotokoll beträffande beslagtaget gods inte redovisades då de inte tillförde utredningen något av intresse. I övrigt fanns inte någon uppgift om att det fanns ytterligare material som inte hade tagits med i protokollet.

Huvudförhandlingen i tingsrätten påbörjades i november 2001 och pågick under flera dagar. Dom i målet meddelades beträffande Bo Larsson och M.F. den 15 januari 2002. Tingsrätten ogillade några åtalspunkter men dömde Bo Larsson till sex års fängelse för bl.a. ett flertal fall av sexuella övergrepp. M.F. frikändes. Den 8 februari 2002 dömdes Leif Lindberg till fem års fängelse för sexuella övergrepp mot A. Även såvitt avsåg honom ogillade tingsrätten några åtalspunkter.

Tingsrätten konstaterade i sina domskäl att bevisningen i huvudsak inskränkte sig till målsägandens uppgifter. Vid bedömningen av hennes trovärdighet tog tingsrätten fasta på vad som iakttagits under de långa och ingående förhör som hållits med henne samt vad terapeuten uppgett när denne hörts som vittne. Sammanfattningsvis fann tingsrätten att det inte kunde råda någon tvekan om att A var trovärdig. Tingsrätten resonerade därefter beträffande varje åtalspunkt kring frågan om uppgifternas tillförlitlighet och ansåg på flera punkter att A:s berättelse var så tillförlitlig att den räckte för fällande dom. På några punkter fann emellertid tingsrätten att enbart A:s berättelser inte kunde läggas till grund för fällande dom. Detta gällde t.ex. de övergrepp som skulle ha ägt rum i Klippan där A lämnat alltför olika uppgifter under polisförhör och förhören i domstolen (åtalspunkterna 7–8). Tingsrätten ogillade även de åtal (åtalspunkterna 16–17) som avsåg att Bo Larsson skulle ha medverkat till att Jessica kunnat utnyttja A sexuellt i bl.a. Klippan.

Såväl Bo Larsson och Leif Lindberg som Birgit Kronholm överklagade domarna.

Den 8 februari 2002 begärde Bo Larssons offentlige försvarare, advokaten Tom Peyron, att ytterligare fyra förhör skulle hållas inför förhandlingen i

hovrätten, bl.a. skulle en pojkvän till A höras om sin eventuella sexuella relation med henne. Med anledning av Tom Peyrons begäran hölls ytterligare förhör och ett tilläggsprotokoll upprättades den 26 februari 2002 som skickades till de misstänkta och deras försvarare.

Under den tid som förflöt mellan tingsrättens dom och avslutandet av huvudförhandlingen i hovrätten vidtogs också flera förundersökningsåtgärder för att identifiera Jessica. Förhör hölls med A med anledning av att hon berättat att hon träffat Jessica vid fler tillfällen än hon tidigare uppgett, bl.a. i Västervik. En s.k. vallning med A genomfördes i Västervik för att identifiera den lägenhet där de skulle ha träffats och där Jessica även skulle ha utsatt A för övergrepp. Den lägenhet som A därvid pekade ut bedömdes emellertid inte kunna utgöra brottsplatsen. Det företogs också en fotokonfrontation vid vilken A pekade ut en kvinna såsom varande Jessica. Personen i fråga kunde inte ha något med saken att skaffa. Vidare vidtogs åtgärder för att försöka spåra Jessica med hjälp av ett telefonnummer som A lämnat uppgift om. Telefonnumret visade sig emellertid tillhöra ett företag som bedömdes inte kunna ha någon roll att spela i sammanhanget. A tillfrågades i ett av förhören om sin relation med den ovan nämnda pojkvännen.

De misstänkta och deras försvarare informerades inte om att dessa utredningsåtgärder hade vidtagits.

Förhandlingen i hovrätten påbörjades den 6 mars 2002 och pågick även den i flera dagar. Under sakframställningen upplyste Birgit Kronholm att förundersökningen beträffande icke identifierade gärningsmän fortsatte. Hon uppgav inte vilka åtgärder som vidtagits eller var planerade. Varken domstolen eller försvararna ställde dock några frågor i detta avseende. Hovrätten meddelade dom den 3 maj 2002. Hovrätten fann att A var trovärdig och gjorde, liksom tingsrätten, för varje gärningspåstående en bedömning av tillförlitligheten av hennes uppgifter. Bo Larsson och Leif Lindberg dömdes för ytterligare gärningar och längre fängelsestraff utmättes. M.F. frikändes.

JO:s remiss

Såvitt avser handläggningen av förundersökningen vid åklagarkammaren i Helsingborg anmodades Åklagarmyndigheten i remissen att lämna upplysningar och yttra sig i följande avseenden.

– Vilka överväganden föregick Birgit Kronholms ställningstagande i fråga om vilka handlingar som skulle tas med i det ursprungliga förundersökningsprotokollet och på vilket sätt underrättades de misstänkta och deras försvarare om vad som i övrigt förekommit under förundersökningen innan beslut i åtalsfrågan fattades? I förekommande fall önskades besked om hur underrättelsen dokumenterades.

I redogörelsen skulle särskilt anges vilka överväganden som gjordes beträffande material med anknytning till målsägandens uppgifter om besök på en ”porrklubb”, försöken att identifiera en person som målsäganden kallat Jessica och försöken att lokalisera en brottsplats i Klippan.

– I vilken utsträckning och på vilket sätt underrättades de misstänkta och deras försvarare om vad som framkom i samband med de förundersökningsåtgärder som vidtogs i tiden mellan tingsrättsförhandlingen och hovrättsförhandlingens avslutande?

I redogörelsen skulle särskilt anges vilka överväganden som gjordes beträffande material med anknytning till målsägandens uppgifter att hon träffat Jessica vid ytterligare två tillfällen – i Västervik och på Öland – hennes utpekande av Jessica vid en fotokonfrontation och förekomsten av ett telefonnummer till Jessica. Vidare skulle de överväganden anges som gjordes beträffande det förhör i vilket målsäganden tillfrågades om sin relation med en jämnårig pojke med anledning av att en av försvararna begärt komplettering gällande den kontakten. I förekommande fall önskades även här besked om hur underrättelsen dokumenterades.

Granskningens inriktning

Den misstänktes och försvararens rätt till insyn i den utredning som polis och åklagare bedrivit är, som redan framhållits, av central betydelse för den misstänktes möjligheter att försvara sig och därmed för en rättvis rättegång. Eftersom det är polis och åklagare som besitter all information ankommer det på förundersökningsledaren att med iakttagande av objektivitetsprincipen tillgodose denna rätt.

De frågeställningar som behandlas i detta avsnitt är således i korthet följande.

- Informerade Birgit Kronholm de misstänkta och deras försvarare om att det fanns ytterligare utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet?
- Skedde urvalet av vad som skulle redovisas i förundersökningsprotokollet på ett objektivt och rättvisande sätt?
- Informerade Birgit Kronholm de misstänkta och deras försvarare om de ytterligare utredningsåtgärder som vidtogs efter huvudförhandlingen i tingsrätten?

Rättslig reglering

Av 23 kap. 1 § RB framgår att en förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Under förundersökning skall enligt 23 kap. 2 § RB utredas, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom, samt målet så beredas, att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang.

Enligt 23 kap. 18 § RB första stycket skall, när en förundersökning kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet, denne underrättas om brottsmisstanken då han hörs. Den misstänkte och hans försvarare har, enligt samma lagrum, rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett.

Syftet med att den misstänkte underrättas om brottsmisstanken är att han skall kunna utnyttja sin rätt till biträde av försvarare och även i övrigt ta till

vara sina intressen. Underrättelsen bildar också startpunkten för den misstänktes möjlighet till insyn i förundersökningen.

Rätten att ta del av vad som förekommit vid undersökningen, att yttra sig över materialet och att ange den utredning som man från försvarets sida anser önskvärd är av grundläggande betydelse för att den misstänktes intressen skall kunna tillgodoses. Rätten att ta del av vad som förekommit innebär emellertid inte någon rättighet att få ta del av eller få avskrift eller kopia av de handlingar i vilka uppgiften finns. Riksåklagaren har framhållit att den successiva insynen kan fullgöras på olika sätt och måste grundas på allmänna överväganden och ske på ett med hänsyn till utredningen lämpligt sätt (RÅ Metodfrågor 1995:2 s. 42).

Förundersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet (1 a § FUK). Det är förundersökningsledaren som under en pågående förundersökning har att pröva om uppgifter kan lämnas till den misstänkte och som därvid har att kunna motivera varför ett röjande av en viss uppgift skulle vara till nackdel för utredningen (JO 1992/93 s. 202). Förundersökningsledaren bär också det yttersta ansvaret för att slutdelgivningen går rätt till (jfr JO 1996/97 s. 64).

Den underrättelse som skall ske innan åtal beslutas brukar betecknas slutdelgivning. Underrättelseskyldigheten syftar ytterst till att ge den misstänkte en möjlighet att förhindra ett obefogat åtal (jfr JO 1956 s. 86).

Det framgår inte av 23 kap. 18 § RB hur underrättelsen skall utformas eller på vilket sätt den misstänkte och hans försvarare skall få tillfälle att ta del av materialet. Ett vanligt förfarande är att den misstänkte och hans försvarare i anslutning till att de underrättas om sin rätt får var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet. Om materialet är mycket omfattande kan man välja den lösningen att den misstänkte och hans försvarare ges upplysning om hur och när de kan få tillfälle att ta del av materialet i t.ex. polismyndighetens lokaler (se bl.a. JO 1996/97 s. 74).

Det är inte alltid nödvändigt att underrättelsen formligen delges enligt delgivningslagen. Bestämmelser om förfarandet vid underrättelsen finns i 12 a § förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK). Där framgår bl.a. att underrättelse skall delges den misstänkte enligt delgivningslagen om det för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader.

I 23 kap. 21 § första stycket RB föreskrivs att det vid förundersökningen skall föras protokoll över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. Av fjärde stycket framgår att så snart åtal har beslutats har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, skall en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen.

Det som är betydelselöst för utredningen skall inte tas med i protokollet. Vid bedömningen av vilka uppgifter som kan anses vara utan betydelse är det viktigt att den i 23 kap. 4 § föreskrivna objektivitetsprincipen beaktas. Den som för protokollet måste alltså vara uppmärksam på att det inte ur protokollet utmönstras uppgifter som ur försvarets synvinkel kan framstå som betydelsefulla. Den omständigheten att någon som hörs under förundersökningen inte

har några upplysningar att lämna är inte alltid betydelselös för utredningen och för försvaret (Fitger, a.a., del 2, s. 23:72).

I 20–23 §§ FUK finns närmare bestämmelser om protokollet. Där stadgas bl.a. att i protokollet skall antecknas utsagor av hörda personer samt erforderliga upplysningar om dem och att protokollet skall avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (20 och 22 §§). Vidare föreskrivs att innan åklagare fattar beslut i åtalsfrågan skall protokollet över den förundersökning som verkställts före beslutet ha erhållit slutlig avfattning (23 §).

Bestämmelserna i 23 kap. 21 § fjärde stycket RB torde i princip omfatta även sådant material som ansetts vara betydelselöst och därför inte tagits med i protokollet (jfr JO 1964 s. 212). Om annat inte överenskommits bör åklagaren till försvararen överlämna ett likadant exemplar av förundersökningsprotokollet som det som ges in till domstolen (RÅFS 1988:2). Om vissa delar av materialet avskiljts från protokollet och försvararen vill ta del av detta, får han vända sig till åklagaren. Åklagaren bör på ett sådant exemplar av protokollet som inte är fullständigt markera detta genom en anteckning eller stämpel på framsidan av protokollet (Fitger, a.a., del 2, s. 23:74 d). Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande erinrat om att RÅFS 1988:2 har upphört att gälla men att dess innehåll i sak har fortsatt giltighet.

I JO 1964 s. 212 var frågan om förhör med målsäganden redovisats på ett korrekt sätt föremål för JO:s granskning. I den aktuella förundersökningen hade tre förhör hållits med målsäganden. Uppgifterna från två av förhören redovisades i förundersökningsprotokollet endast i en kort sammanfattning medan ett av förhören var fullständigt återgivet. I beslutet uttalade JO Bexelius bl.a. följande.

”… bedömningen, om en utsaga är av betydelse eller icke, (bör självfallet) ske under beaktande av att i förundersökningsprotokollet skall redovisas inte endast material som stöder ett åtalsbeslut utan även material som kan tänkas tala till den misstänktes förmån. Denna synpunkt bör föranleda en undersökningsledare att iaktta varsamhet när han vid förundersökningsprotokolls utformning utmönstrar material såsom utan betydelse för utredningen, ty han kan icke alltid påräkna att han fullt ut överblickar vad som från försvarets synpunkt kan framstå som betydelsefullt … (Det må framhållas) att det är av värde att … det i förundersökningsprotokollet klart markeras att visst utredningsmaterial sovrats bort. En försvarare kan då, om han finner sakens beskaffenhet så påkalla, begära att få del av det i protokollet redovisade materialet. Är han förordnad redan under förundersökningsskedet, är han – enligt vad som följer av ordalagen i 23 kap. 18 § RB – berättigad att få taga del av allt vad som förekommit vid undersökningen, oavsett om alla detaljer i detta material komma att inflyta i förundersökningsprotokollet eller ej. Blir han förordnad senare bör han av uppenbara skäl inte vara sämre ställd i detta hänseende, även om det då får anses ankomma på honom själv att ta erforderligt initiativ.”

Det kan nämnas att Riksåklagaren ansett att det således inte är möjligt att undanhålla sådant som finns i utredningen även om undersökningsledaren

anser att det av olika skäl inte bör ingå i förundersökningsprotokollet. En utsaga från ett vittne, som endast lämnar för den misstänkte besvärande omständigheter, kan alltså inte undanhållas därför att åklagaren inte avser att höra vittnet i den kommande rättegången på grund av risk för övergrepp (RÅ Metodfrågor 95:2 s. 48). Det finns inte något krav på att den misstänkte och hans försvarare faktiskt tar del av utredningen utan det räcker att de underrättas om sin möjlighet att ta del av utredningen och om när och hur det kan ske (JO 1967 s. 83).

Från Europadomstolens praxis kan nämnas, som redan inledningsvis framhållits, att domstolen ansett det vara grundläggande för rätten till en rättvis rättegång att denna är kontradiktorisk och att åklagare och försvar är likställda i processuellt hänseende. Rätten till en kontradiktorisk process innebär i brottmål att både åklagare och försvarare måste ges möjlighet att ha kännedom om och yttra sig över vad den andra parten har anfört och över bevisning som presenterats av motparten (dom den 28 augusti 1991 i målet Brandstetter mot Österrike). Det åligger vidare åklagaren att låta försvaret ta del av all bevisning som åklagaren innehar oavsett om den talar till den misstänktes förmån eller nackdel (dom den 16 december 1992 i målet Edwards mot Storbritannien). Den misstänktes rätt till insyn är visserligen inte absolut. Motstående intressen som kan behöva beaktas är bl.a. risk för hämndaktioner mot vittnen, skydd för andra individers grundläggande rättigheter och skydd för polisiära utredningsmetoder (domar den 26 mars 1996 i målet Doorson mot Nederländerna och den 23 april 1997 i målet Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna). I de båda sistnämnda avgörandena slås emellertid fast att de svårigheter som kan drabba försvaret genom en begränsning av dess rättigheter på ett fullgott sätt måste motverkas genom andra processuella arrangemang. Det kan i vart fall inte komma i fråga att åklagaren själv, efter en avvägning mellan försvarets intressen och det allmänna intresset av att hemlighålla viss information, avgör om försvaret skall beredas insyn eller ej. En sådan prövning måste i förekommande fall göras av den domstol som har att pröva brottmålet i sak (dom den 16 februari 2000 i målet Rowe och Davis mot Storbritannien).

Vidare kan nämnas att i det nyss nämnda målet Brandstetter mot Österrike gjorde regeringen gällande att försvararen på grund av en i Österrike väl etablerad praxis måste ha känt till existensen av ett visst dokument och därför kunde ha begärt att få ta del av det. Domstolen fann att denna praxis fordrade vaksamhet och ansträngning från försvarets sida och därför inte tillräckligt tillgodosåg den tilltalades rätt till insyn.

I de fall en förundersökning inte leder till att åklagaren beslutar att väcka åtal har varken den misstänkte eller hans försvarare någon ovillkorlig rätt att enligt 23 kap. 18 § RB ta del av uppgifter ur den nedlagda förundersökningen. Detta gäller oavsett om åklagaren fattat beslut om att lägga ned förundersökningen eller att inte väcka åtal liksom om förundersökningen lett fram till åtal i någon annan del (prop. 1986/87:89 s. 145). Den misstänktes insynsrätt enligt 23 kap. 18 § synes ha upphört att gälla i dessa situationer eftersom det inte kan anses kvarstå någon misstanke (jfr JO 1999/2000 s. 392). Den misstänkte och hans försvarare har inte heller någon rätt att ta del av sådant material som enbart avser någon annan misstänkt (Fitger, a.a., 23:74 d).

Om ytterligare utredning erfordras sedan åtal väckts följer av 23 kap. 23 § RB att övriga bestämmelser i 23 kap. skall gälla i tillämpliga delar. Detta innebär bl.a. att den misstänkte och hans försvarare skall beredas tillfälle att ta del av vad som förekommit under den kompletterande utredningen innan materialet ges in till rätten liksom att objektivitetsprincipen skall tillämpas.

JO:s bedömning

Slutdelgivningen

Förundersökningen såvitt avsåg Bo Larsson, Leif Lindberg och M.F. (i det följande Bo Larsson m.fl.) avslutades under hösten 2001 och åklagaren väckte åtal mot dem den 22 november samma år. I samband med att förundersökningen avslutades sammanställdes ett preliminärt förundersökningsprotokoll som delgavs såväl de misstänkta som deras försvarare. Förundersökningen fortsatte därefter i de delar den avsåg andra icke identifierade gärningsmän, i första hand de som av A kallats Jessica och Mattias.

Birgit Kronholm har uppgett att utgångspunkten vid sammanställandet av förundersökningsprotokollet var att allt utredningsmaterial som tagits fram under förundersökningen och som rörde misstankarna mot Bo Larsson m.fl. skulle ingå. Material som hon bedömde inte tillförde utredningen något togs emellertid inte med, exempelvis promemorior och utredningsanteckningar av innebörd att en viss person inte kunnat lämna uppgifter i saken. Dokument som hade karaktären av spaningsmaterial samt underlag beträffande okända gärningsmän redovisades inte heller för att inte äventyra den fortsatta förundersökningen, trots att en del av det materialet enligt Birgit Kronholms uppfattning hade kunnat användas för att stärka målsägandens trovärdighet och tillförlitlighet.

Birgit Kronholm har vidare uppgett att delgivningen av förundersökningen skedde i två steg. På begäran av en av försvararna översändes först utskrifter av målsägandeförhören per post. Det sammanställda förundersökningsprotokollet överlämnades senare utan särskild underrättelse om att det i ärendet också fanns en slask. Birgit Kronholm har i denna del anfört att det inte bedömdes som nödvändigt med hänsyn till att de misstänkta biträddes av erfarna offentliga försvarare. Däremot upplystes muntligen att videoupptagningar från förhör med målsäganden fanns att tillgå.

Innan åtal väcks skall, som framgått, slutdelgivning ske. Senast vid den tidpunkten skall den misstänkte och försvararen få tillfälle att ta del av hela utredningen. Syftet med den åtgärden är, som tidigare sagts, ytterst att ge den misstänkte en möjlighet att förhindra obefogade åtal men givetvis också att ge den misstänkte och försvararen möjlighet att korrigera missuppfattningar, kräva ytterligare utredningsåtgärder och förbereda sitt försvar inför en kommande rättegång. Det är vanligt förekommande att slutdelgivningen, som i det aktuella fallet, sker genom att den misstänkte och försvararen får del av ett preliminärt förundersökningsprotokoll. Det är också vanligt att protokollet sammanställs så att endast de handlingar som bedöms vara av betydelse för utredningen tas med, medan andra handlingar och uppgifter sorteras bort.

För att rätten att ta del av hela utredningen inte skall bli en chimär fordras emellertid att den misstänkte och försvararen får klart för sig om det, utöver de handlingar som förevisas dem antingen i ett preliminärt förundersökningsprotokoll eller på annat sätt, finns ytterligare material. Om ingen sådan information ges ligger det nära till hands att den som underrättas drar slutsatsen att det redovisade materialet innefattar allt som förekommit under förundersökningen. Det måste således framgå av t.ex. det preliminära förundersökningsprotokollet att handlingar som åklagaren bedömt sakna betydelse har sorterats bort. Detta gäller oavsett om den misstänkte företräds av en erfaren försvarare eller inte. Att underlåta att lämna sådan information strider inte bara mot 23 kap. 18 § RB utan står också, enligt min uppfattning, i strid med artikel 6 i Europakonventionen (se främst domarna i de tidigare nämnda målen Edwards mot Storbritannien och Brandstetter mot Österrike). När den misstänkte och hans försvarare väl informerats om att ytterligare utredningsmaterial finns kan de avgöra om de vill ta del av detta eller inte.

I förevarande fall hade det på försättsbladet till det preliminära förundersökningsprotokollet antecknats att undersökningsprotokoll beträffande beslagtaget gods inte redovisades då de inte tillförde utredningen något. Därutöver fanns inte någon uppgift om att ytterligare material hade sorterats bort. För mig framstår denna upplysning som närmast vilseledande. Den kunde föranleda slutsatsen att inget annat material än vissa uppgifter om beslagtaget gods hade sorterats bort.

Jag noterar att riksåklagaren i sitt yttrande tillkännagett sin avsikt att utarbeta riktlinjer för hur den misstänkte och försvaret skall informeras om utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet. Det finns, som riksåklagaren påpekat, särskilt i vissa slag av ärenden avgränsningsproblem som kan behandlas inom ramen för sådana riktlinjer. Frågan är emellertid hur tydliga anvisningar som kan ges. Vilka avgränsningar som kan behöva göras måste kanske till slut bli en fråga för den enskilde förundersökningsledarens omdöme och bedömning. Det viktiga är att den som gör bedömningen vinnlägger sig om att iaktta objektivitetsprincipen och att inte någon uppgift som skulle kunna ha betydelse för frågan om den misstänktes skuld förblir okänd för försvaret.

Sammanfattningsvis finner jag anledning till kritik mot Birgit Kronholm för att hon inte informerade de misstänkta och deras försvarare om att det fanns ytterligare utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet. Den uppgift som likväl lämnades i detta avseende var närmast ägnad att vilseleda de misstänkta och försvararna.

Förundersökningsledarens urval av handlingar att ingå i förundersökningsprotokollet

Förundersökningen var som framgått mycket omfattande. Min granskning i ärendet har uteslutande inriktats på det material som i stället för att ingå i förundersökningsprotokollet fördes till slasken. Även detta material har varit omfattande. Att i ett tillsynsärende som det aktuella granska varje enskilt övervägande låter sig inte göras. Dessutom kan konstateras att visst material

som fanns i slasken är av sådant slag att det förefaller korrekt att det inte togs in i förundersökningsprotokollet.

Min granskning har begränsat sig till handlingar och uppgifter rörande försöken att lokalisera en brottsplats i Klippan liksom försöken att identifiera Jessica och de åtgärder som vidtogs för att finna en porrklubb som målsäganden skulle ha besökt tillsammans med fadern och där de skulle ha träffat Jessica. Detta material har återfunnits i slasken och synes inte fullt ut ha redovisats för de tilltalade eller deras försvarare i samband med slutdelgivningen.

Birgit Kronholm har beträffande sitt ställningstagande att inte ta med materialet i förundersökningsprotokollet uppgett att hon nu inte kan minnas några särskilda överväganden utöver de generella överväganden som hon gjorde och som redovisats ovan.

Som framgår av avsnittet om den rättsliga regleringen skall protokollet avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Det urval som ofta måste ske skall göras med iakttagande av objektivitetsprincipen. Som Fitger uttalat måste undersökningsledaren vara vaksam på att inte utmönstra sådant som från försvarets synpunkt kan framstå som betydelsefullt.

När Birgit Kronholm bestämde vad som skulle ingå i förundersökningsprotokollet måste hon ha haft klart för sig att hon avsåg att åtala Bo Larsson för medhjälp till brott begångna av bl.a. Jessica. Hon måste också ha varit medveten om att de kommande åtalen i huvudsak skulle komma att bygga på A:s berättelser och att hennes trovärdighet därför var av avgörande betydelse. Det var således bl.a. utifrån dessa insikter som hon hade att göra sina överväganden i frågan om vad som skulle ingå i protokollet.

KLIPPAN

En av de händelser som förundersökningen syftade till att klarlägga var om A skulle ha blivit sexuellt utnyttjad av Jessica i Klippan och om Bo Larsson då skulle ha medverkat till detta brott. Bo Larsson kom sedermera att åtalas för medhjälp till grovt sexuellt utnyttjande (åtalspunkten 17) bestående i att han bl.a. skulle ha transporterat A till Klippan och överlämnat henne till Jessica som förgrep sig på henne.

Under förundersökningen gjordes försök att lokalisera brottsplatsen i Klippan. Det genomfördes en s.k. vallning med A i Klippan och ett antal personer med anknytning till den fastighet som hon pekade ut liksom ett antal andra personer i Klippan hördes. Av dessa utredningsåtgärder redovisades i förundersökningsprotokollet viss del av de protokoll som upprättades vid vallningen och en promemoria avseende ett samtal med fastighetsägaren, vid vilket han bl.a. lämnat uppgift om att en person vid namn Jessica skulle ha bott i fastigheten under några månader någon gång under åren 1993–1995.

De övriga förhör som genomfördes i denna del – med fastighetsskötare, grannar, brevbärare och distriktssköterska m.fl. – gav inte en entydig bild av om en kvinna som kunde ha varit Jessica bott i fastigheten. Några personer kände inte till någon kvinna med det namnet och bl.a. fastighetsskötaren som fick se en teckning föreställande Jessica kände inte igen kvinnan på bilden. Att under sådana omständigheter endast ta med en promemoria som talar för

att en kvinna som skulle kunna vara Jessica bott i den aktuella fastigheten under viss tid gav en felaktig bild av vad som förevarit under utredningen.

JESSICA

Bo Larsson kom att åtalas för medhjälp till grovt sexuellt utnyttjande av underårig i två fall bestående i att han skulle ha medverkat till att Jessica kunnat förgripa sig på A (en av dessa gärningar var den nyss nämnda i Klippan). En förutsättning för att någon skall kunna dömas för medhjälp till ett brott är att en brottslig gärning objektivt sett har kommit till stånd. Åklagarens påstående var att Jessica var gärningsman. För att Bo Larsson skulle kunna fällas till ansvar på dessa punkter krävdes således att Jessica utfört en brottslig gärning. De åtgärder som vidtogs i syfte att klarlägga Jessicas identitet och om A utsatts för brott från hennes sida var således av omedelbar betydelse för utredningen mot Bo Larsson.

A:s uppgifter om Jessica var också sådana att de kunde ha betydelse för bedömningen av målsägandens trovärdighet i stort. För den händelse att A skulle ha lämnat uppgifter som gav anledning att ifrågasätta Jessicas existens så kunde det ha betydelse även för bedömningen av A:s trovärdighet när det gällde andra uppgifter som hon lämnat.

Åtskilliga förhör hölls med olika personer i syfte att identifiera Jessica. Jag har mot nyss angivna bakgrund utomordentligt svårt att förstå att Birgit Kronholm ansåg att detta material inte skulle ingå i förundersökningsprotokollet. Det är också med stor förvåning som jag konstaterat att Åklagarmyndigheten i sitt yttrande hit ansett att uppgifterna om Jessicas identitet inte ”hörde hemma i det förundersökningsprotokoll som sammanställdes”. Uppgifter om utredningsåtgärder som vidtagits för att identifiera Jessica skulle givetvis ha redovisats. Jag vill här erinra om Fitgers ovan återgivna uttalande att den omständigheten att någon som hörs under förundersökningen inte har några upplysningar att lämna inte alltid är betydelselös för utredningen och för försvaret.

PORRKLUBBEN

Förundersökningen syftade i den del den avsåg att försöka lokalisera en porrklubb inte till att utreda om något brott begåtts där. A hade berättat att hon och Bo Larsson besökte en porrklubb, troligen i Stockholm, där Jessica dansade och strippade. Enligt A skulle Bo Larsson även ha ingått ett ”avtal” med ägaren till porrklubben om att A skulle arbeta där när hon blev äldre. När A berättade om en grov våldtäkt som skulle ha ägt rum i Höganäs våren 1995 (åtalspunkten 6) uppgav hon att Bo Larsson vid det tillfället skulle ha uppmanat henne att dansa som Jessica gjorde på porrklubben.

Polisen i Helsingborg vände sig till andra polismyndigheter i Sverige och bad om hjälp med att försöka lokalisera porrklubben, dess ägare och Jessica. Även dessa utredningsåtgärder syftade således bl.a. till att identifiera Jessica. Främst Stockholmspolisen synes ha lagt ned stora resurser på att försöka finna klubben och personerna i fråga. Polisen lyckades emellertid inte fastställa vilken klubb det skulle ha varit frågan om. Även om uppgifterna kring porrklubben inte hade bäring på något direkt övergrepp var frågan om identifieringen av Jessica som angetts ovan av omedelbar betydelse för Bo Larsson.

Uppgifterna kunde också ha betydelse för bedömningen av A:s allmänna trovärdighet. De borde därför ha redovisats i förundersökningsprotokollet.

Huruvida de utredningsåtgärder som vidtagits för att efterforska Jessica och porrklubben skulle ha redovisats fullständigt eller sammanställts i en promemoria av vilken hade framgått att åtgärder vidtagits och resultatet av dessa är en bedömningsfråga som jag inte har någon synpunkt på.

Det finns anledning att påpeka att det av såväl tingsrättens som hovrättens dom framgår att de misslyckade försöken att identifiera Jessica och att finna porrklubben omnämnts under förhandlingarna. Uppgifterna kan således inte sägas ha undanhållits försvaret och domstolarna. De borde likväl ha redovisats i förundersökningsprotokollet för att ge de misstänkta och försvararna tillräcklig tid att överväga uppgifternas betydelse inför den kommande rättegången.

Sammanfattningsvis finner jag skäl att kritisera Birgit Kronholm för att hon i förundersökningsprotokollet inte i någon form redovisade uppgifter om Jessicas identitet och besöket på en porrklubb, liksom för att hon beträffande brottsplatsen i Klippan valde att endast redovisa en uppgift som kunde stödja åtalet men underlät att redovisa övriga uppgifter.

Utredningsåtgärder vidtagna efter tingsrättens dom m.m.

Sedan tingsrätten meddelat dom i målet begärde Tom Peyron att vissa ytterligare utredningsåtgärder skulle vidtas, bl.a. skulle en pojkvän till A höras om sin eventuella sexuella relation med henne och en kusin till A höras om vad A sagt till henne om den relationen. Med anledning av Tom Peyrons begäran hölls ytterligare förhör och ett tilläggsprotokoll upprättades som skickades till de misstänkta och deras försvarare innan förhandlingen i hovrätten inleddes.

Därutöver vidtogs ytterligare utredningsåtgärder i tiden mellan tingsrättens dom och förhandlingen i hovrätten. I ett av de förhör som hölls med A under denna tid tillfrågades också hon om sin sexuella relation med pojkvännen. Vid förhöret uppgavs att anledningen till att dessa frågor ställdes var Tom Peyrons begäran. De uppgifter som A lämnade redovisades dock inte för de misstänkta och deras försvarare, vare sig i tilläggsprotokollet eller på annat sätt.

Tom Peyron hade i och för sig inte begärt att A skulle tillfrågas om sin relation med pojkvännen. Anledningen till att frågorna ställdes till A var emellertid hans begäran. I ett sådant fall borde givetvis frågan om de misstänktas rätt till insyn ha behandlats på samma sätt som om kompletteringen hade begärts av försvaret. Uppgifterna skulle, som Åklagarmyndigheten också angett, ha redovisats för de misstänkta och deras försvarare i samband med att de fick tilläggsprotokollet.

Med anledning av nya uppgifter som A lämnade vidtogs, som tidigare nämnts, ytterligare utredningsåtgärder i tiden mellan tingsrättens dom och hovrättsförhandlingen, bl.a. hölls ytterligare förhör med A. Hon uppgav då att hon vid en tidigare gjord fotokonfrontation hade känt igen Jessica på en av bilderna men inte berättat detta. Hon berättade också om ytterligare övergrepp som Jessica skulle ha gjort sig skyldig till i bl.a. Västervik.

En fotokonfrontation och en vallning i Västervik genomfördes. Vid fotokonfrontationen pekade A ut en kvinna såsom varande Jessica. Under vallningen pekade hon ut en fastighet i Västervik där övergreppen skulle ha ägt rum. Information om den person som A pekat ut samt uppgifter om de två lägenheter som ansågs vara tänkbara brottsplatser inhämtades därefter. Ett förhör hölls också med en lägenhetsinnehavares släkting. Under tid som förhandlingen i hovrätten pågick fick Birgit Kronholm kännedom om att A berättat att hon besökt Jessica på porrklubben vid ytterligare ett tillfälle och Birgit Kronholm fick också uppgift om ett telefonnummer som A skulle ha använt för att få kontakt med Jessica. Åtgärder vidtogs för att med hjälp av telefonnumret identifiera Jessica. Dessa utredningsåtgärder redovisades inte för de åtalade eller deras försvarare.

De nya misstankar om brott som A hördes om i tiden mellan tingsrättens dom och hovrättsförhandlingen avsåg inte gärningar som, såvitt framkommit, Bo Larsson skulle ha varit delaktig i. Någon direkt på rättegångsbalkens regler (23 kap. 18 och 23 §§) grundad rätt till insyn synes därför inte ha förelegat.

Även om det inte föreligger någon sådan rätt till insyn måste emellertid en åklagare, om denne tar del av material från en annan pågående förundersökning som är av intresse för den utredning han bedriver, inför slutdelgivningen överväga om materialet kan ha betydelse för det åtal han står i begrepp att väcka och försvaret därför bör få del av uppgifterna. Om materialet eller uppgifterna är till den misstänktes nackdel kan åklagaren vilja åberopa t.ex. förhör med en person som hörts i den andra utredningen för att styrka sitt åtal. De utredningsåtgärder som vidtagits i denna del skall då försvaret få del av.

Därutöver följer av objektivitetsprincipen att åklagaren måste pröva om uppgifterna i den andra förundersökningen skulle kunna vara av betydelse för den misstänktes försvar. Om så är fallet är åklagaren i princip skyldig att låta dessa uppgifter komma till försvarets kännedom. Vid de överväganden som måste göras för att bedöma utredningsmaterialet måste en misstänkt persons rätt till en rättvis rättegång och till ett effektivt försvar – en rätt som ligger till grund för rättegångsbalkens regelsystem och som följer av artikel 6 i Europakonventionen – väga tungt. I ett sådant fall måste det brottsbekämpningsintresse som reglerna om förundersökningssekretess syftar till att säkerställa få vika för den misstänktes rätt till en rättvis rättegång.

En motsvarande skyldighet gäller givetvis också för det fall att uppgifterna framkommer sedan en person åtalats. En åklagare som innan dom är meddelad i ett mål får kännedom om uppgifter som kan vara av betydelse för frågan om den misstänktes skuld har därför samma upplysningsskyldighet. Det nu sagda innebär givetvis inte att en åklagare som får kännedom om uppgifter av det slaget sedan domen vunnit laga kraft inte skulle vara skyldig att uppmärksamma sådana omständigheter.

Brottsmisstankarna som utreddes i tiden mellan tingsrättens dom och hovrättsförhandlingarna hade ett nära samband med de gärningar som Bo Larsson m.fl. stod åtalade för och de utredningsåtgärder som vidtogs syftade i stor utsträckning till att identifiera Jessica. Som redogjorts för ovan var frågan om Jessicas identitet av avgörande betydelse för Bo Larsson. De nya uppgifter

som framkom mellan tingsrättens dom och hovrättsförhandlingen borde därför ha redovisats för försvaret.

Birgit Kronholm har uppgivit att hon ”redovisade utredningsåtgärderna” genom att sakframställningsvis i hovrätten ange att utredningen beträffande okända gärningsmän fortsatt. Hon var beredd att på fråga från försvaret eller rätten närmare redogöra för vari utredningsåtgärderna bestått. Jag har inte anledning att betvivla detta. Att under pågående huvudförhandling möjligen inbjuda till frågor är emellertid något annat än att före förhandlingen självmant lämna fullständiga upplysningar om vidtagna utredningsåtgärder. Endast i det senare fallet ges försvaret möjlighet att fullt ut bedöma de nya uppgifternas betydelse och att med hänsyn även till dem förbereda rättegången i nästa instans.

Sammanfattningsvis finner jag skäl att kritisera Birgit Kronholm för att de utredningsåtgärder som vidtogs efter huvudförhandlingen i tingsrätten – bl.a. vallningen i Västervik och försöken att identifiera Jessica vid en fotokonfrontation och via ett telefonnummer – inte redovisats för de misstänkta och deras försvarare i anslutning till att de vidtagits.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna i denna del (avsnitt 6) finner jag att Birgit Kronholm förtjänar allvarlig kritik, med hänsyn till att samtliga brister har det gemensamt att de medfört att de misstänkta och deras försvarare inte fått kännedom om omständigheter som kunnat ha betydelse för de misstänktas försvar mot de anklagelser som riktades mot dem. Birgit Kronholm har härigenom brustit i objektivitet.

Handläggningen hos Riksåklagaren

Händelseförloppet efter hovrättens fällande dom

Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 3 maj 2002 vann laga kraft, beträffande Bo Larsson den 31 maj 2002, och beträffande Leif Lindberg, som hade överklagat till Högsta domstolen, den 17 juni 2002, när domstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd i målet.

Sommaren 2002 skrev A till Tom Peyron och tog tillbaka sina beskyllningar mot fadern och Leif Lindberg. När hon konfronterades med de nya uppgifterna förnekade hon inledningsvis att det var hon som hade skrivit brevet. En förundersökning rörande misstanke om ”urkundsförfalskning” inleddes. I en skrivelse den 29 augusti 2002 begärde advokaten Kerstin Koorti, Bo Larssons dåvarande ombud, att Riksåklagaren skulle se till att det aktuella brevet bevarades i original. Dessutom uppgav hon att en ansökan om resning så småningom skulle inges. Den 12 september 2002 beslutade Riksåklagaren, genom dåvarande byråchefen Gudrun Antemar, att begäran inte föranledde någon åtgärd. En kopia av beslutet skickades till åklagarkammaren i Helsingborg.

Den 29 november 2002 skrev Birgit Kronholm till Riksåklagaren och refererade till det nyss nämnda beslutet. Hon bifogade en kopia av A:s brev samt handlingar från förundersökningen rörande urkundsförfalskning. Bland dem fanns ett sakkunnigutlåtande från Statens kriminaltekniska laboratorium i

vilket konstaterades att sekret/DNA från frimärket härrörde från A om man bortsåg från möjligheten att det kom från en nära släkting till henne.

I en skrivelse som inkom till Riksåklagaren den 6 december 2002 upplyste Birgit Kronholm att hon två dagar tidigare hade pratat med A som då vidgått att det var hon som hade skrivit brevet. A hade uppgett att innehållet i brevet var osant och att hon inte hade ljugit om vad hon utsatts för. Som förklaring till att hon skrivit brevet hade hon berättat att det var ”jobbigt” med domen mot fadern och att hon då ”fått makt över honom”. Birgit Kronholm gjorde en notering om att detta skulle jämföras med uppgifter i domen att fadern hade stark makt över dottern. A var vidare besviken på att ingen i hennes familj hade tagit kontakt med henne sedan domen vunnit laga kraft. A hade också berättat att Jessicas riktiga namn var T.E. och att de också hade träffats i Nybro i september samma år. T.E. skulle vid det tillfället ha gett A en tablett och sagt att det kunde bli ”jobbigt” när ”de skulle ha ut dem”. A hade även berättat att hon skrivit ytterligare ett brev till Tom Peyron. Den 11 december 2002 fick Riksåklagaren, genom Birgit Kronholms förmedling, en kopia av Bo Larssons resningsansökan som några dagar tidigare getts in till Högsta domstolen.

Birgit Kronholm ringde den 12 december 2002 till Riksåklagaren och berättade att Polismyndigheten i Jönköpings län några dagar tidigare hade inlett en förundersökning angående misstanke om mord med anledning av att A hade uppgett att hon hade bevittnat ett mord på en liten flicka. Såväl Bo Larsson som Jessica skulle ha deltagit i brottet. Mordet skulle ha ägt rum under tid som Bo Larsson hade begått brott mot henne. Utredningen befann sig i ett tidigt stadium och Birgit Kronholm uppgav att hon skulle följa hur den utvecklades. Uppgifterna dokumenterades inte hos Riksåklagaren.

Den 13 december 2002 beslutade Catharina Bergqvist Levin att inte återuppta förundersökningen. Hon redogjorde i beslutet för de uppgifter som framkommit beträffande de brev som A skrivit och konstaterade att det kunde övervägas att hålla förhör med A. Det fanns dock inte anledning att anta att vidare utredning skulle motivera att resning beviljades till förmån för Bo Larsson varför förundersökningen inte skulle återupptas. Kopior av beslutet skickades till Kerstin Koorti, åklagarkammaren i Helsingborg och Högsta domstolen.

Högsta domstolen avslog Bo Larssons resningsansökan i ett beslut den 20 januari 2003.

Den 10 februari 2003 överlämnade överåklagaren Sven-Erik Alhem en promemoria upprättad av kammaråklagaren Lars Danielsson vid åklagarkammaren i Helsingborg till Riksåklagaren. Promemorian innehöll Lars Danielssons redogörelse för de åtgärder han vidtagit i en annan förundersökning rörande misstanke om bl.a. grov våldtäkt samt skälen till att han beslutat att lägga ned denna.

I Lars Danielssons promemoria redovisades också de beröringspunkter som fanns mellan målsäganden AN i den nedlagda förundersökningen och A. I huvudsak angavs att flickorna hade varit placerade på samma behandlingshem sedan december 1999. De hade från slutet av år 2000 till våren 2002 delat rum. År 2000 firade de sportlov tillsammans med andra från behand-

lingshemmet utomlands. Båda hade i terapi hos samma terapeut berättat om övergrepp som de utsatts för. Lars Danielsson ifrågasatte om suggestiva yttranden till AN under samtalen mellan henne och terapeuten kunde ha påverkat flickan. Vidare ifrågasatte han om AN och A kunnat påverka varandra eftersom terapeutens samtal med flickorna enligt honom följde varandra som ”hand i handske” under tiden februari–april 2000. Båda flickornas ärenden initierades hos myndigheterna av terapeuten kring den 14 april 2000. Andra beröringspunkter var att båda flickorna hade läst boken ”Spökflickan” som bl.a. handlar om incestproblematik. A hade läst boken sommaren/hösten 2001 och AN någon gång under år 2002. Enligt Lars Danielsson fanns sekvenser i boken som stämde väl överens med uppgifter som AN lämnat om sexuella övergrepp som hon utsatts för och med den beskrivning som A lämnat om det mord hon skulle ha bevittnat. Lars Danielsson upplyste också att man i utredningen angående mord i det läget inte funnit belägg för A:s påståenden.

Riksåklagaren köpte in boken ”Spökflickan”.

I slutet av mars 2003, sedan en föredragning för Catharina Bergqvist Levin ägt rum, fick Birgit Kronholm i uppgift att utföra en analys av vilken betydelse uppgifterna i Lars Danielssons promemoria och innehållet i boken ”Spökflickan” kunde ha för den lagakraftvunna domen i målet mot Bo Larsson. Det angavs att relevanta uppgifter från förundersökningen angående mord även borde beaktas. Frågan ställdes om det var sannolikt att det nya materialet var sådant att det, om resning beviljades, skulle leda till annan utgång. Det betonades särskilt att fråga endast var om en analys och att inga åtgärder som skulle kräva beslut om att återuppta förundersökningen skulle vidtas.

Birgit Kronholm redovisade uppdraget den 23 maj 2003. Hon hade då tagit del av promemorian, läst boken, sett videoupptagningar av förhör med A och varit med vid ett sammanträde i mordutredningen. Hon uppgav inledningsvis att det förhållandet att A och AN delat rum på behandlingshemmet varit känt för domstolarna. A hade, på fråga under förhandlingarna om de två berättat för varandra om sina upplevelser, svarat att de endast hade talat med terapeuten om händelserna. Birgit Kronholm uppgav vidare att hon inte kunnat finna att det förelåg någon likhet mellan gärningar och personer i Bo Larssons mål, å ena sidan, och i ”Spökflickan”, å den andra, annat än i fråga om vissa detaljer, såsom att ”mörkt hår” och ”drogning” förekommit. Hon hade heller inte funnit någon överensstämmelse mellan de gärningar A beskrivit och vad AN samt författaren till ”Spökflickan” berättat.

Beträffande mordutredningen angav hon att efterforskningar gjorts angående eventuellt offer men att man för närvarande inte hade kännedom om någon försvunnen person som kunde vara offer för mordet. Undersökning med likhundar i huset där kroppen skulle ha placerats hade inte heller gett något resultat. Hon redogjorde i denna del slutligen för vilka utredningsåtgärder som planerades, bl.a. skulle utredning företas om tänkbar brottsplats, vissa förhör äga rum och en psykologutredning och bedömning av A göras.

Birgit Kronholm upplyste också att A i förhör i februari 2003 uppgett att Jessica var A:s mamma. Slutligen angav Birgit Kronholm att hon ansåg att en bedömning av A:s trovärdighet och tillförlitlighet borde göras av någon annan eftersom hon hade drivit processerna. Hon påpekade dock att flera förhållan-

den, såsom A:s svårigheter att under utredningen och rättegångarna tala om Jessica, nu hade fått en förklaring som hon och utredningsmännen uppfattade som rimlig.

Catharina Bergqvist Levin beslutade därefter att inhämta överåklagaren Sven-Erik Alhems synpunkter på de uppgifter som Birgit Kronholm lämnat. Det angavs därvid att uppgifter också skulle inhämtas från Lars Danielsson. Sven-Erik Alhem erhöll uppdraget den 10 juni 2003 och synpunkterna skulle lämnas senast i mitten av juli 2003.

Sven-Erik Alhem inkom i mitten av juli 2003 med en redogörelse och uppgav då att han inte hade tillgång till akterna i den pågående mordutredningen och följaktligen hade endast begränsade möjligheter att lämna annat än några mer ytliga synpunkter. Han ansåg att det var av större värde att sammanställa Lars Danielssons uppgifter med dem som framgick av Birgit Kronholms analys.

I sitt bifogade yttrande hänvisade Lars Danielsson till de uppgifter han lämnat i sin promemoria. Han uppgav också att AN:s samtal med terapeuten dokumenterats genom videoinspelningar medan samtalen med A inte spelats in på video. Hans yttrande avslutades med att han påpekade att han inte hade någon uppfattning om vilken betydelse de omständigheter han framfört i sin promemoria kunde ha haft vid domstolarnas trovärdighets- och tillförlitlighetsbedömning av A:s och terapeutens utsagor för det fall att dessa varit kända för domstolarna. Såvitt han kände till hade emellertid domstolarna och försvararna inte haft kännedom om detaljerna kring beröringspunkterna ”terapeuten–AN–A–Spökflickan”.

Synpunkterna från Lars Danielsson och Birgit Kronholm väckte enligt Sven-Erik Alhem tre frågeställningar. Han frågade sig om det fanns anledning att ifrågasätta Lars Danielssons beslut i materiellt hänseende att inte driva förundersökningen beträffande AN vidare, vilket han inte ansåg. Vidare frågade han sig om förundersökningen rörande misstanken om mord borde fortsätta, vilket han ansåg att den borde. Slutligen frågade han sig om det fanns skäl för resning beträffande hovrättens dom mot Bo Larsson och Leif Lindberg. Svaret på den frågan var enligt Sven-Erik Alhem mer tveksamt.

Själv ansåg han sig med sin begränsade insikt i ”målfakta” inte kunna göra en helhetsbedömning. Viktigt var emellertid, enligt Sven-Erik Alhem, att Bo Larsson och hans ombud fick full insikt om alla omständigheter beträffande de beröringspunkter som kommit fram och som sannolikt inte, åtminstone inte i sina detaljer, varit kända för motsidan vid tidpunkten för domstolsförhandlingarna. Om förundersökningen återupptogs blev det ett naturligt inslag i denna med en delgivning. ”Knäckfrågan” var dock enligt Sven-Erik Alhem om det fanns anledning anta att vad som kunde komma fram i en återupptagen förundersökning kunde motivera att Högsta domstolen beviljade resning. Till detta ställde han sig mycket tveksam. Slutligen uttalade Sven-Erik Alhem att om riksåklagaren stannade för att inte återuppta förundersökningen skulle möjligen en lösning vara att Bo Larssons ombud delgavs innehållet i promemoriorna och yttrandena för att säkerställa att ombudet hade ett fullständigt underlag för ett eget ställningstagande i frågan om det fanns skäl att på nytt ansöka om resning.

Den 3 september 2003 beslutade Catharina Bergqvist Levin att det för närvarande inte fanns skäl att återuppta förundersökningen. I beslutet anfördes att den pågående förundersökningen rörande mord var av stor betydelse för övervägandena i frågan och att en annan bedömning därför kunde komma att göras beroende på utvecklingen i det ärendet. Av den anledningen uppdrogs åt åklagare vid åklagarkammaren i Helsingborg att fortlöpande följa utvecklingen i mordutredningen och rapportera när förundersökningen lades ned eller avslutades. Riksåklagaren skulle också underrättas om händelser under förundersökningen som bedömdes ha betydelse för Bo Larssons dom. Underrättelse skulle, i vilket fall som helst, lämnas en gång i månaden och första gången den 1 oktober 2003.

På grund av ett missförstånd inkom vice chefsåklagaren Göran Olsson vid åklagarkammaren i Helsingborg först den 3 november 2003 med en promemoria av vilken framgick att han vid samtal med polis i Jönköping fått information om att den psykologutredning av A som hade begärts inte hade genomförts. Anledningen till detta skulle vara att ”Uppdrag granskning” hade visat intresse för A och bl.a. besökt hennes skola. A:s fostermor ville av den orsaken att man avvaktade med utredningen. Mordutredningen vilade därför i avvaktan på psykologutredningen. Till promemorian bifogades begäran om en sådan utredning.

Den 28 november 2003 beslutade Catharina Bergqvist Levin att förundersökningen skulle återupptas och uppdrog åt Sven-Erik Alhem att utföra denna och vidta de åtgärder som krävdes. Därefter skulle ärendet redovisas till Riksåklagaren för ställningstagande. I beslutet uttalades att de nya omständigheter som framkommit hade sådan styrka att hon vid en sammanvägd bedömning nu fann att utredningsåtgärder borde vidtas i syfte att undersöka om det fanns anledning att ansöka om resning. Hos Riksåklagaren bestämdes i samband med beslutet att dåvarande tf. vice riksåklagaren Björn Ericson skulle leda förundersökningen.

JO:s remiss

Såvitt avser handläggningen hos Riksåklagaren anmodades Åklagarmyndigheten i remissen att lämna upplysningar och yttra sig i följande avseenden.

Vilka överväganden föranledde det beslut som fattades den 13 december 2002 att förundersökningen inte skulle återupptas? Vilka åtgärder vidtogs hos Riksåklagaren med anledning av de uppgifter som kom fram i tiden efter beslutet? Vilka bedömningar gjordes under denna tid hos Riksåklagaren i fråga om det fanns skäl att återuppta förundersökningen för att klarlägga om det fanns förutsättningar för resning? Vilka överväganden gjordes i samma fråga sedan Sven-Erik Alhem den 18 juli 2003 på Riksåklagarens begäran inkommit med synpunkter på handläggningen? Vilka överväganden föregick dels det beslut som fattades den 3 september att inte återuppta förundersökningen, dels det beslut som fattades den 28 november 2003 att återuppta densamma?

Granskningens inriktning

Huvudregeln är att en brottmålsdom som vunnit laga kraft inte skall kunna rubbas. En ny prövning av samma sak kan emellertid komma till stånd efter

resning som är ett s.k. extraordinärt rättsmedel, vilket i sin tur förutsätter att nya omständigheter eller bevis har framkommit. Under hösten 2002 och våren 2003 fick Riksåklagaren, som framgått, kännedom om ett antal nya uppgifter, bl.a. om likheter mellan ”fallet Ulf” och en nedlagd förundersökning, om att A påstått att Jessica gjort sig skyldig till ett slags ritualmord och om att A i förhör sagt att Jessica i själva verket var hennes mamma. Riksåklagarens roll i ärenden rörande resning är i stora stycken oreglerad. Den 28 november 2003 beslutade Catharina Bergqvist Levin att återuppta förundersökningen för att utreda om det kunde finnas förutsättningar för resning i målet.

De frågeställningar som behandlas i denna del är därför i korthet huvudsakligen följande.

– Är riksåklagaren skyldig att ta ställning till om förundersökningen skall återupptas när nya omständigheter framkommer? När kan i så fall en sådan skyldighet anses uppkomma?
– Var de åtgärder som Catharina Bergqvist Levin vidtog och de beslut hon fattade nödvändiga och korrekta? Borde förundersökningen ha återupptagits tidigare än som skedde?

Rättslig reglering

Principen om lagakraftvunna domars orubblighet kommer beträffande brottmålsdomar till uttryck i 30 kap. 9 § RB. Där stadgas att sedan tid för talan mot dom utgått, må ej fråga om ansvar å den tilltalade för gärning, som genom domen prövats, ånyo upptagas. En ny prövning av en dom som vunnit laga kraft kan komma till stånd endast om domstol beslutar om resning eller återställande av försutten tid alternativt bifaller en klagan över domvilla.

Intresset av orubblighetsprincipens upprätthållande framträder inte med samma styrka i alla situationer. Detta avspeglar sig i lagens resningsförutsättningar, som har getts en delvis olikartad utformning för dels resning i tvistemål (58 kap. 1 § RB), dels resning i brottmål till förmån för tilltalad (58 kap. 2 § RB) och dels resning i brottmål till nackdel för tilltalad (58 kap. 3 § RB). Det har också kommit till uttryck i bestämmelserna om frister för ansökan om resning. För ansökan om resning till förmån för tilltalad har över huvud ingen frist föreskrivits (Welamson, Rättegång VI, 3:e uppl., s. 211).

Av intresse i förevarande fall är bestämmelsen i 58 kap. 2 § 4 RB, av vilken framgår att sedan en dom i brottmål vunnit laga kraft, får resning beviljas till förmån för den tilltalade om någon omständighet eller något bevis, som inte tidigare har förebringats, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade frikänts eller till att brottet hänförts under en mildare straffbestämmelse än den som tillämpats eller om det, med hänsyn till vad sålunda och i övrigt förekommer, finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om den tilltalade har förövat det brott för vilket han dömts. Den senare regeln, som inte ställer upp något krav på att det nya materialet sannolikt skulle ha lett till en annan utgång, har kommit att benämnas tilläggsregeln.

Motsvarande bestämmelser såvitt avser resning i tvistemål och resning till nackdel för den tilltalade finns i 58 kap. 1 § 3 och 58 kap. 3 § 2 RB. Någon

motsvarighet till den nyss nämnda tilläggsregeln finns inte i dessa bestämmelser.

Det finns flera andra skillnader mellan å ena sidan resning i tvistemål och i brottmål till nackdel för den tilltalade och å andra sidan resning till förmån för den tilltalade såvitt avser den resningsgrund som består i åberopande av nya omständigheter eller bevis. I tvistemål och i brottmål till nackdel för tilltalad krävs att part haft giltig ursäkt att inte tidigare i målet åberopa omständigheten eller beviset. För resning till nackdel för den tilltalade krävs vidare att för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år och, om domen varit fällande, att det blir fråga om tillämpning av en väsentligt strängare straffbestämmelse.

Enligt uttalanden i motiven är syftet med tilläggsregeln att, särskilt i grova brottmål, resning i enstaka fall skall kunna beviljas även då de nya omständigheterna eller bevisen icke är av den styrka att de sannolikt skulle ha lett till annan utgång i skuldfrågan men de likväl är ägnade att framkalla tvivelsmål om domens riktighet i detta hänseende (SOU 1938:44 s. 575, NJA II 1940 s. 158 och 171).

I doktrinen har Welamson uttalat följande gällande tillämpningen av tilläggsregeln. Den kan rimligtvis inte ges en tolkning enligt vilken kravet på sannolikhet skall nedsättas generellt. I så fall skulle ju huvudbestämmelsen med dess sannolikhetskrav bli helt meningslös. I stället måste tilläggsregelns rekvisit ”synnerliga skäl” och hänvisningen till vad ”i övrigt förekommer” ges tillämpningen att sannolikhetskravet nedsätts endast när särskilda omständigheter föreligger. Den omständigheten att domen avser ett allvarligt brott, är typiskt sett ett skäl för tillämpning av tilläggsregeln; upprätthållandet av en oriktig straffdom är naturligtvis allvarligare ju grövre brott den gäller. Det finns särskild anledning till försiktighet vid tolkning av rättsfall när Högsta domstolen beviljat resning med stöd av tilläggsregeln utan att vare sig åberopa någon särskild omständighet utöver betydelsen av det nya materialet i relation till det tidigare eller uttala att det nya materialet inte sannolikt skulle ha lett till en annan utgång. Man kan då misstänka att Högsta domstolen funnit sannolikhetskravet i och för sig uppfyllt men föredragit att motivera resningsbeslutet med synnerliga skäl för att inte onödigtvis ge en alltför tydlig anvisning om vad utgången efter resning borde bli (a.a., s. 228 f.).

I NJA 1992 s. 625 uttalade Högsta domstolen att med hänsyn till det uppställda kravet på synnerliga skäl i tilläggsregeln, och med beaktande av att resning är ett extraordinärt rättsmedel, bör denna regel ges en restriktiv tillämpning. Den bör i fall av ny bevisning användas endast om de nya bevisen till följd av särskilda omständigheter är ägnade att framkalla tvivelsmål om den tilltalades skuld till brottet. En sådan särskild omständighet kan vara att resonemanget i den dom resningsansökningen avser verkar mindre övertygande i belysning av de nya bevisen. Enbart det förhållandet att någon som hörts i brottmålet ändrat sin berättelse kan däremot inte utgöra en sådan särskild omständighet som föranleder att tilläggsregeln tillämpas; det måste också finnas något som innefattar en plausibel förklaring till att berättelsen ändras. Högsta domstolen har därefter i NJA 1998 s. 148 på nytt uttalat att tilläggsregeln skall tillämpas restriktivt.

En tilltalad som dömts till tio års fängelse för att under en tid av närmare tio år ha gjort sig skyldig till ett stort antal sexuella övergrepp mot sin dotter beviljades resning med stöd av tilläggsregeln (NJA 1993 C 181). Ansvarspåståendena hade grundat sig på målsägandens uppgifter. Det förelåg inte några direkta vittnesiakttagelser och inte heller någon teknisk bevisning. Trovärdigheten av målsägandens uppgifter hade därför varit av avgörande betydelse. Till stöd för sin resningsansökan angav den dömde att det framkommit nya omständigheter som gjorde att målsäganden inte kunde anses trovärdig. Han hänvisade därvid till att hon efter domen vid polisförhör hade lämnat uppgifter om att ytterligare allvarliga brott, i väsentliga avseenden av samma typ som hon tidigare anmält, begåtts mot henne av ett stort antal personer. Förundersökningen hade lagts ned då brott inte skulle komma att kunna styrkas. Riksåklagaren hade i förklaring till Högsta domstolen anfört att målsägandens nya uppgifter allmänt sett var osannolika samt att de i vissa delar var synnerligen anmärkningsvärda och inte syntes förankrade i verkligheten. Högsta domstolen uttalade att då tilltron till målsägandens uppgifter varit av avgörande betydelse vid domstolarnas bevisvärdering fick det med hänsyn till brottets art anses påkallat att medge den dömde en förnyad prövning av ansvarsfrågan mot bakgrund av målsägandens nya uppgifter. Synnerliga skäl att bifalla resningsansökningen förelåg.

Högsta domstolen har också i ett flertal ärenden haft att pröva resningsansökningar när barn återtagit beskyllningar mot en för sexualbrott dömd person, se t.ex. NJA 1999 C 47 och 2000 C 50 i vilka resning beviljades och NJA 2003 C 14, 2003 C 22, 2004 N 47 och 2005 N 2 i vilka fall resning inte beviljades. I vart fall i fyra av dessa ärenden synes förundersökningen ha återupptagits och vissa utredningsåtgärder vidtagits med anledning av målsägandens ändrade uppgifter. Ett ytterligare aktuellt exempel är Högsta domstolens beslut den 17 maj 2006 att inte bevilja resning sedan en nu vuxen man återtagit uppgifter som han sex sju år gammal lämnat om sexuella övergrepp från faderns sida. Av beslutet framgår att vad som betecknas som en kompletterande förundersökning ägt rum under vilken förhör hållits med sonen (Ö 1510-04).

Den som vill ansöka om resning skall enligt 58 kap. 4 § RB göra detta skriftligen hos hovrätten, om domen meddelats av tingsrätt, och i annat fall hos Högsta domstolen. Den som är behörig att överklaga en dom torde också vara behörig att ansöka om resning (NJA II 1943 s. 731). Det innebär att den dömde, målsäganden och åklagaren kan ansöka om resning i brottmål.

Endast riksåklagaren är allmän åklagare i Högsta domstolen (7 kap. 4 § andra stycket RB). Det innebär att ingen annan åklagare än riksåklagaren är behörig att ansöka om resning avseende en hovrättsdom.

För att undersöka om nya omständigheter eller bevis som framkommit sedan en hovrättsdom vunnit laga kraft bör föranleda riksåklagaren att ansöka om resning eller att tillstyrka en sådan ansökan från annan kan olika utredningsåtgärder behöva vidtas. JO har tidigare konstaterat att utrymmet för att vidta sådana åtgärder utanför en förundersöknings ram är mycket begränsat. De måste därför väsentligen vidtas sedan riksåklagaren beslutat att återuppta förundersökningen (se JO 2000/01 s. 69). När det gäller möjligheten att åter-

uppta en förundersökning efter en lagakraftvunnen dom bör gälla att, om den tidigare domen varit fällande och frågan är om den tilltalade bör få resning till sin förmån, det inte rimligen kan krävas skäl av samma styrka som i flertalet situationer då en sådan syftar till att utreda möjligheterna till resning till en tilltalads nackdel (se Fitger, Rättegångsbalken, del 4, s. 7:e avd:9).

Bedömning

Återupptagande av förundersökning sedan en dom i brottmål vunnit laga kraft

Ingen annan åklagare än riksåklagaren är, som nyss konstaterats, behörig att ansöka om resning beträffande en lagakraftvunnen dom som har meddelats av en hovrätt. Det innebär, som JO tidigare uttalat (JO 2000/01 s. 69), att det ankommer på denne att, om en enskild person som har fällts till ansvar för brott i resningssyfte begär att utredningsåtgärder skall vidtas, med utgångspunkt i den för åklagarna gällande objektivitetsprincipen ta ställning till om framställningen skall föranleda att förundersökningen återupptas.

Beslutsfattandet i det aktuella ärendet hos Riksåklagaren var emellertid inte föranlett av någon framställan från Bo Larsson eller Leif Lindberg med begäran om ytterligare utredningsåtgärder utan av att Birgit Kronholm underställde Riksåklagaren viss information. Enligt min uppfattning saknar det betydelse för vilka krav som kan ställas på riksåklagarens handläggning om denne får kännedom om nya omständigheter genom en enskilds begäran om ytterligare utredningsåtgärder eller på annat sätt. Oavsett hur informationen lämnas uppkommer således en principiell skyldighet att med utgångspunkt i objektivitetsprincipen ta ställning till om uppgifterna bör föranleda ett återupptagande av förundersökningen. Eftersom Catharina Bergqvist Levin vid två tillfällen under ärendets handläggning, efter att ha fått information från åklagare, beslutade att inte återuppta förundersökningen förefaller det klart att även Åklagarmyndigheten ansett att det föreligger en sådan skyldighet.

Riksåklagaren har således en principiell skyldighet att ta ställning till *om* nya omständigheter eller bevis bör föranleda att förundersökningen återupptas. Det är däremot givetvis inte möjligt att generellt ange *när* riksåklagaren kan anses vara skyldig att återuppta en förundersökning. Några riktlinjer för prövningen kan emellertid anges.

Utgångspunkten vid bedömningen av om en ny omständighet eller ett nytt bevis skall föranleda ett återupptagande av förundersökningen är givetvis vad som fordras för resning. Syftet med ett eventuellt återupptagande är ju att ta reda på om det finns skäl för resning. När det gäller resning till förmån för tilltalad blir därför tilläggsregeln av särskild betydelse. Enligt denna regel får resning beviljas även utan att man kan sluta sig till att de nya omständigheterna eller bevisen som åberopas sannolikt skulle ha lett till en frikännande eller mildare dom. Dess innebörd är i stället att det är tillräckligt att de nya omständigheterna eller bevisen är ägnade att framkalla tvivel på att den tilltalade verkligen gjort sig skyldig till det brott som han eller hon dömts för.

Tilläggsregeln kan visserligen sägas ha karaktär av undantagsbestämmelse genom att den för sin tillämpning fordrar att det föreligger synnerliga skäl att på nytt pröva skuldfrågan. Det har tidigare antagits, främst med hänsyn till

uttalanden av Processlagberedningen vid dess tillkomst, att avsikten varit att regeln skall kunna tillämpas i enstaka fall då den ifrågasatta domen gällt grov brottslighet och när det funnits betydande meningsskiljaktigheter bland de domare som dömt i målet. När det gäller senare rättspraxis finns det anledning att utgå från Högsta domstolens tidigare redovisade avgörande (NJA 1992 s. 625) i vilket domstolen uttalat att tilläggsregeln ”med hänsyn till det uppställda kravet på synnerliga skäl och med beaktande av att resning är ett extraordinärt rättsmedel bör … ges en restriktiv tillämpning”. Högsta domstolen drar, som framgått, slutsatsen att regeln bör användas endast om nya bevis ”till följd av särskilda omständigheter” är ägnade att framkalla tvivelsmål om den tilltalades skuld. En sådan särskild omständighet kan vara, sägs det vidare, att resonemanget i den dom resningsansökan avser verkar mindre övertygande i belysning av de nya bevisen. Enbart det förhållandet att någon som hörts i brottmålet ändrat sin berättelse kan däremot inte utgöra en sådan särskild omständighet; det måste också finnas något som innefattar en plausibel förklaring till att berättelsen ändras.

Jag konstaterar att tilläggsregeln knappast längre kan betraktas som en bestämmelse som enbart träffar vissa enstaka, närmast udda, fall av domar rörande grov brottslighet. Högsta domstolen anger i det nyss refererade avgörandet att regeln bör kunna tillämpas om domskälen i den ifrågasatta domen verkar mindre övertygande i belysning av ny bevisning. Vad som fordras förefaller således, noga taget, vara en prövning av de nya omständigheter eller bevis som åberopas i förhållande till de skäl som bär upp den tidigare domen. Om en sådan prövning ger anledning till tvivel om den tidigare domens riktighet såvitt gäller den tilltalades skuld kan resning beviljas. Det kan förtjäna att nämnas att dåvarande justitierådet Bertil Bengtsson redan före 1992 års avgörande funnit Högsta domstolens praxis tyda på att tilläggsregeln ”idag knappast utgör en sådan undantagsregel för särpräglade fall som man tidigare ansett” (Resning i brottmål vid synnerliga skäl i Process och exekution, Vänbok till Robert Boman, s. 16). Enligt min mening är det också i hög grad rimligt att tilläggsregeln ges en sådan något mera vidsträckt tillämpning. Det skulle riskera att allvarligt urholka tilltron till domstolarnas rättskipning om fällande brottmålsdomar, särskilt de som föranlett längre fängelsestraff, vilkas riktighet med fog kan ifrågasättas, inte blir föremål för ny prövning. Ekelöf har uttryckt synpunkten på följande sätt:

”Det är också ett misstag att tro att en vidsträckt rätt till resning äventyrar domstolarnas auktoritet och därmed aktningen för lag och rätt. Att det överhuvudtaget förekommer oriktiga domar har visserligen skadliga verkningar i detta hänseende. Men finns det skäl att anta en straffdom vara oriktig, är det långt bättre att målet upptas till förnyad prövning än att saken tystas ned. Rättskänslan kräver att rättvisa blir skipad, och är det av betydelse för den allmänna laglydnaden att detta krav tillfredsställs, bör man även av detta skäl i vidsträckt omfattning tillåta resning till förmån för den tilltalade.” (Rättsmedlen, 11:e uppl., s. 136).

Det kan, som Åklagarmyndigheten angett, förekomma att en ny omständighet är av sådant slag att den direkt ger anledning till en ansökan om resning i målet. I de fallen krävs naturligtvis inte att förundersökningen återupp-

tas. I de flesta fall torde det emellertid krävas ytterligare utredningsåtgärder för att klarlägga om det nya materialet är sådant att grund för resning föreligger.

Åklagarmyndigheten har angett att det nya materialet – om det är riktigt – skall ha en sådan betydelse i förhållande till den bevisning som presenterades i den tidigare rättegången att det kan utgöra grund för resning. Welamson har, när det gäller vilka krav som bör ställas på det nya materialet för att resning skall kunna beviljas, uttalat att detta måste ha ett visst bevisvärde. Hur stort detta värde skall vara kan emellertid inte ens teoretiskt anges generellt. Det är nämligen klart att det nya materialets värde måste sättas i relation till värdet av den tidigare förebragta bevisningen. Ju mer övertygande den tidigare förebragta bevisningen till stöd för domen ter sig, desto större krav måste ställas på det nya materialet för att resning skall kunna komma i fråga (a.a., s. 226). Den ståndpunkten är väl förenlig med den utgångspunkt för prövningen som får anses följa av Högsta domstolens ovan redovisade avgörande. Självfallet måste liknande hänsyn tas även vid bedömningen av om en förundersökning skall återupptas.

Åklagarmyndigheten har vidare angett att särskild försiktighet bör iakttas med att i efterhand ompröva trovärdigheten hos ett vittne eller en målsägande. Beträffande sin praxis i fråga om när en förundersökning bör återupptas har myndigheten, utöver vad som nyss nämnts, uppgett att i de fall då nya omständigheter eller bevis endast har bärkraft på målsägandens trovärdighet och inte direkt på de händelser som den tilltalade dömts för anser riksåklagaren att det, principiellt sett, bör krävas mycket speciella omständigheter för att resning skall beviljas. För att det skall anses föreligga tillräckligt starka skäl för fortsatta utredningsåtgärder bör således, enligt Åklagarmyndigheten, nya omständigheter vara så konkreta och ha en sådan betydelse samt ny bevisning vara så stark att det som framkommit – om det är riktigt – i princip kan förväntas leda till bifall till en ansökan om resning. Enligt Åklagarmyndigheten kan man möjligen dra en parallell med vad som krävs för att väcka åtal, så att förundersökningen skall återupptas om riksåklagaren på objektiva grunder – om den fortsatta utredningen bekräftar innehållet i det nya materialet – kan emotse bifall till en resningsansökan.

Vad Åklagarmyndigheten anfört måste, enligt min mening, för att tjäna som allmänna utgångspunkter för bedömningen nyanseras i främst två avseenden.

Det är, för det första, givet att det fordras särskild försiktighet vid en omprövning i efterhand av en målsägandes eller ett vittnes utsaga, dels därför att inte sällan lång tid förflutit sedan de händelser som föranlett åtalet inträffade, dels eftersom endast domarna i de ursprungliga rättegångarna haft det underlag för en trovärdighets- och tillförlitlighetsbedömning som möjligheten att i rättssalen iaktta förhörspersoners uppträdande och ordval under förhör och motförhör ger. Samtidigt måste det hållas i minnet, som också Åklagarmyndigheten framhållit, att bevisningen i vissa slag av mål – inte minst sexualbrottmål – väsentligen kan bestå av uppgifter som t.ex. en målsägande lämnat (jfr NJA 1991 s. 83). Om i en sådan situation nya omständigheter och bevis ger upphov till någon grad av tvivel rörande målsägandens trovärdighet måste självfallet prövas om tvivlet är av sådant slag att skälen för den ifrågasatta

domen förefaller mindre övertygande. En sådan prövning torde mera sällan kunna göras utan att målsäganden inom ramen för en återupptagen förundersökning hörs närmare om främst de nya uppgifterna.

Det låter sig, för det andra, väl sägas att en förundersökning inte bör återupptas med mindre än att de nya uppgifterna är sådana att de – om de bekräftas – bör kunna föranleda att resning beviljas. Det är emellertid viktigt att de överväganden som en sådan bedömning fordrar sker med hänsyn tagen även till de mera vidsträckta möjligheter till resning som tilläggsregeln ger. Det är således på intet sätt tillräckligt att avgöra om de nya uppgifterna sannolikt skulle kunna leda till en friande eller mildrande dom. Det är fråga om en betydligt mera grannlaga bedömning, nämligen av vilken grad av tvivel på den tidigare domens bärkraft som de nya uppgifterna skulle kunna föra med sig. En sådan bedömning torde ofta fordra att utredningsåtgärder vidtas inom ramen för en återupptagen förundersökning.

Principen om lagakraftvunna domars orubblighet är, som JO tidigare framhållit (JO 2000/01 s. 69 och 2002/03 s. 116), av grundläggande betydelse för rättsordningens stabilitet och det fordras därför i allmänhet mycket starka skäl för att vidta utredningsåtgärder som syftar till att angripa en brottmålsdom som vunnit laga kraft. Principen är, som nämns i JO:s sist nämnda beslut (s. 136), av särskilt stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet i de fall där det uppkommer en fråga om att utkräva straffansvar med anledning av ett skeende som redan har prövats av domstol genom en lagakraftvunnen dom. Det finns emellertid anledning att skilja mellan resning till nackdel för tilltalad och resning till förmån för tilltalad. Eftersom möjligheterna till resning är betydligt större i det senare fallet kan det oftare finnas anledning att återuppta en förundersökning när det kan bli fråga om resning till en tilltalads förmån.

Fredrik Wersäll har uppgett att många resningsärenden hör till de mest besvärliga och grannlaga som man ställs inför som riksåklagare. Två var för sig viktiga intressen ställs mot varandra: intresset av lagakraftvunna domars orubblighet mot intresset av att undanröja materiellt oriktiga domar. Även om dessa intressen kan sägas kollidera måste, som jag redan antytt, självfallet intresset av att materiellt felaktiga fällande brottmålsdomar inte blir bestående ha företräde. Jag vill också gärna framhålla att de båda nu berörda intressena inte i allt är så motstridiga som det ibland antas. Även alltför högt ställda krav för att undersöka om det finns skäl att ansöka om resning till en tilltalads förmån kan nämligen riskera att påverka rättsordningens stabilitet negativt genom att allmänhetens tilltro till rättskipningen minskar.

Åklagarmyndigheten har i remissvaret angett att även i fall då Högsta domstolen kommunicerar en resningsansökan som innehåller en begäran om kompletterande utredningsåtgärder, avstår riksåklagaren numera normalt från att föranstalta om detta även då goda skäl talar för en sådan komplettering. Jag vill med anledning av detta erinra om vad jag ovan anfört om riksåklagarens principiella skyldighet att med utgångspunkt i objektivitetsprincipen ta ställning till om nya uppgifter föranleder någon åtgärd från riksåklagarens sida.

Vice riksåklagarens beslut i ärendet

Det finns inledningsvis anledning att erinra om att Bo Larsson och Leif Lindberg dömdes till långvariga fängelsestraff för vålds- och sexualbrott begångna mot A. En central roll i flera av gärningspåståendena hade en kvinna som kallades Jessica. Hon var inte identifierad vid tiden för huvudförhandling och dom i tingsrätt och hovrätt. Med några få undantag saknades stödbevisning. Av avgörande betydelse var således tilltron till de uppgifter som A själv lämnade. I domarna angavs att det inte kunde råda något tvivel om att flickan var trovärdig.

När Catharina Bergqvist Levin den 13 december 2002 beslutade att inte återuppta förundersökningen hade hon fått information om tre nya omständigheter som hade anknytning till Bo Larssons mål. Det var innehållet i A:s brev liksom det förhållandet att A först förnekat att hon skrivit dem och därefter förklarat att deras innehåll var osant, uppgiften att Jessica var en viss utpekad person och det förhållandet att efter uppgifter från A en förundersökning rörande mord inletts. Hon kände också till att Bo Larsson hade ansökt om resning eftersom hon fått del av hans resningsansökan. Av denna framgick att år 1995 hade ett barnpsykiatriskt utlåtande avgetts beträffande A och år 1999 hade en psykologbedömning gjorts.

De nya omständigheterna föranledde Catharina Bergqvist Levin att ta ställning till om förundersökningen skulle återupptas. Hon har uppgett att hon beträffande breven och de förklaringar som A på eget initiativ lämnat gjorde bedömningen att det inte fanns anledning att anta att vidare utredning skulle motivera att resning beviljades till förmån för Bo Larsson. Vidare har hon angett att det inte heller fanns skäl för riksåklagaren att på grund av uppgifterna om mord i ett så tidigt skede fatta beslut i frågan om återupptagande av förundersökningen i syfte att utreda förutsättningarna för att ansöka om resning.

Det kunde självfallet, som Catharina Bergqvist Levin konstaterade i beslutet, ha övervägts att inom ramen för en återupptagen förundersökning hålla förhör med A. I de tidigare redovisade resningsärendena där målsäganden har återtagit sina uppgifter har i de flesta fall förundersökningen återupptagits och förhör hållits med målsäganden. Mot bakgrund av vad Catharina Bergqvist Levin uppgett finner jag emellertid inte tillräcklig anledning att rikta kritik mot hennes beslut den 13 december 2002. Hennes åtgärd att lämna en kopia av beslutet till Högsta domstolen återkommer jag dock till nedan.

Det som sedan inträffade var att Riksåklagaren i februari fick del av Lars Danielssons promemoria. I denna redovisades tidigare inte kända kopplingar mellan en annan förundersökning rörande incest (med AN som målsägande) och målet mot Bo Larsson samt de kopplingar som Lars Danielsson ansåg förelåg mellan boken ”Spökflickan” och målet mot Bo Larsson och förundersökningen angående mord. Vidare erhölls upplysningar om att förundersökningen rörande mord, som då pågått i två månader, dittills inte hade gett något belägg för A:s uppgifter.

Catharina Bergqvist Levin har uppgett att det bedömdes nödvändigt att därefter inhämta först Birgit Kronholms bedömning av de nya uppgifternas

betydelse och därefter Sven-Erik Alhems synpunkter. I mitten av juli 2003 hade dessa yttranden inkommit. Birgit Kronholm hade uppgett att hon inte fann att det förelåg någon överensstämmelse mellan de gärningar A beskrivit och vad AN och författaren till ”Spökflickan” berättat. Hon redovisade också planerade utredningsåtgärder i mordutredningen. Dessutom hade Birgit Kronholm uppgett att A berättat att Jessica var hennes mamma, en uppgift som Catharina Bergqvist Levin angett bedömdes som ny och förvånande. Sven-Erik Alhem angav att han inte kunde göra någon helhetsbedömning men uttalade att han var tveksam till om det som i en återupptagen förundersökning kunde komma fram skulle motivera att resning beviljades. Han ansåg dock att det var viktigt att Bo Larsson och dennes ombud fick full kännedom om alla detaljer beträffande de beröringspunkter som kommit fram.

När det gäller uppdraget till Birgit Kronholm, kan jag ha viss förståelse för att Catharina Bergqvist Levin inför sitt ställningstagande till om det fanns skäl att återuppta en omfattande förundersökning kunde behöva inhämta i vart fall upplysningar och synpunkter från den handläggande åklagaren.

Jag är emellertid kritisk till hur Birgit Kronholms uppdrag utformades. Det angavs vara att göra en analys av Lars Danielssons uppgifter i förhållande till den lagakraftvunna domen och ta ställning i frågan om det nya materialet sannolikt skulle kunna, om resning beviljades, leda till en annan utgång.

Det förefaller, för det första, som om Birgit Kronholm anförtroddes den analyserande uppgift som det åvilade Catharina Bergqvist Levin att utföra. Det är givetvis en uppgift för riksåklagaren eller den som är i hans ställe att bedöma nya uppgifter i ljuset av tidigare domskäl. En annan sak är att den handläggande åklagaren kan lämna upplysningar om det tidigare utredningsmaterialet till stöd för en sådan bedömning. Jag noterar också att Birgit Kronholm själv ansåg att en bedömning av A:s trovärdighet och tillförlitlighet borde göras av någon annan.

Ett så omfattande uppdrag som lämnades till Birgit Kronholm tar dessutom åtskillig tid i anspråk. Hennes yttrande i saken kom heller inte Riksåklagaren till handa förrän efter inemot två månader. Det finns anledning att framhålla att de dömda under denna tid avtjänade fängelsestraff. Det är självfallet så, att analysen av vilken betydelse som nya omständigheter kan ha under sådana förhållanden måste göras så skyndsamt som över huvud taget är möjligt.

Det var, för det andra, när nu ett sådant analyserande uppdrag trots allt lämnades, olämpligt att avgränsa uppdraget på det sätt som skedde. Det hade givetvis bort omfatta samtliga relevanta resningsförutsättningar och således även frågan om de nya uppgifterna kunde medföra tvivel på den fällande domens riktighet. Det borde också ha omfattat samtliga vid den aktuella tidpunkten kända nya omständigheter, såsom A:s brev och successiva utpekanden av Jessica.

Jag konstaterar således att Riksåklagarens handläggning borde ha kunnat ske betydligt snabbare om Birgit Kronholms medverkan inskränkts till att lämna upplysningar om den tidigare förundersökningens innehåll och om senare vidtagna utredningsåtgärder. Om så skett, hade Birgit Kronholm t.ex. omgående kunnat lämna information om att A pekat ut sin mor såsom varande Jessica. Den uppgiften lämnades nämligen i ett förhör den 13 februari

2003 vid vilket Birgit Kronholm var närvarande. Nu synes den uppgiften ha kommit till riksåklagarens kännedom först genom Birgit Kronholms yttrande den 23 maj samma år.

Jag är än mer kritisk till åtgärden att därefter begära Sven-Erik Alhems synpunkter, särskilt som denne inte var insatt i materialet på samma sätt som Birgit Kronholm och inte heller, som han själv påpekade, hade tillgång till akterna i mordutredningen. Åtgärden medförde också att handläggningen ytterligare drog ut på tiden. Catharina Bergqvist Levin har inte närmare utvecklat skälen till att hon ansåg sig behöva detta kompletterande underlag.

Det kom sedan att dröja till den 3 september 2003 innan Catharina Bergqvist Levin beslutade att det då inte fanns skäl att återuppta förundersökningen. Hon har beträffande detta beslut anfört att de nya uppgifter som framkommit var av sådan karaktär att de talade mot hovrättens trovärdighetsbedömning. De bedömdes dock inte ha sådan styrka att de var ägnade att framkalla tvivel om domens riktighet på ett sådant sätt att de motiverade en återupptagen förundersökning. Läget bedömdes emellertid vara sådant att vad som framkommit motiverade ett beslut i frågan. Eftersom det kunde bli aktuellt med ett återupptagande av förundersökningen för det fall att mordutredningen inte ledde någon vart ansågs det nödvändigt att uppdra åt åklagarkammaren i Helsingborg att rapportera hur förundersökningen utvecklades. Beslutet kunde också, enligt Catharina Bergqvist Levin, sägas ha varit ett försök att sätta press på polisen.

En bedömning av om det finns anledning att återuppta en förundersökning för att utreda om det finns skäl att ansöka om resning måste givetvis göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Jag kan emellertid konstatera att sedan Birgit Kronholm yttrat sig i maj 2003 hade Catharina Bergqvist Levin kännedom om bl.a. följande omständigheter. Tilltron till A:s uppgifter hade varit avgörande för hovrättens bedömning att Bo Larsson och Leif Lindberg gjort sig skyldiga till brott. Efter hovrättens dom hade A i två brev tagit tillbaka sina tidigare påståenden. Hon hade först förnekat att hon skrivit dem men, sedan kriminalteknisk utredning visat att hon medverkat till deras framställning, uppgett att hon skrivit breven. A hade i december 2002 pekat ut en bekant person såsom varande Jessica för att senare, i februari 2003, uppge att Jessica i själva verket var hennes mor. Lars Danielsson hade, som nämnts, redovisat en rad omständigheter rörande samband mellan A och AN, terapeutens roll och boken ”Spökflickan”. A hade i december uppgett att hon tvingats bevittna ett mord med rituella inslag som Jessica skulle ha utfört. Dessa uppgifter hade ännu, närmare sex månader senare, inte i något avseende kunnat beläggas. Trots ett flertal utredningsåtgärder hade inte något offer anträffats och inte heller hade den plats där liket skulle ha lagts kunnat verifieras. En ledande rättspsykiater hade, inom mordutredningens ram, förordat att A borde bli föremål för en psykologbedömning. Genom den kopia av Bo Larssons resningsansökan som hon fått del av, hade Catharina Bergqvist Levin också kännedom om resultaten av de psykologbedömningar som A hade genomgått vid två tillfällen under 1990-talet.

Jag kan inte finna annat än att de nya omständigheterna sammantagna var sådana att de tveklöst gav upphov till tvivel på att hovrättens fällande dom var

riktig och således motiverade ett återupptagande av förundersökningen. Catharina Bergqvist Levin borde därför, i vart fall sedan hon hunnit överväga betydelsen av de ytterligare uppgifter som Birgit Kronholm lämnade i maj, ha förordnat om att förundersökningen skulle återupptas.

Catharina Bergqvist Levin beslutade sedermera den 28 november 2003 att förundersökningen skulle återupptas.

Åklagarmyndigheten har såvitt avser perioden mellan den 3 september och den 28 november 2003 anfört att omständigheterna i efterhand kan framstå som oförändrade. Stilleståndet i den samtidigt pågående mordutredningen innebar dock i sig en förändring av läget. Den tid som gick utan att misstankarna kunde konkretiseras ytterligare var en faktor som var ägnad att minska mordutredningens återverkningar på frågan om återupptagande. Bristen på stöd för målsägandens uppgifter om mordet blev med tiden ytterligare en omständighet till stöd för en utredning av förutsättningar för resning.

Jag kan endast konstatera att Catharina Bergqvist Levin beslutade att återuppta förundersökningen utan att någon synbar ytterligare omständighet tillkommit, förutom att ytterligare tid förflutit utan att mordutredningen hade avancerat, och efter det att mer än tre veckor passerat sedan uppgifter om stilleståndet i mordutredningen inkom.

Jag vill avslutningsvis i denna del kommentera Catharina Bergqvist Levins åtgärd att skicka en kopia av sitt beslut den 13 december 2002 att inte återuppta förundersökningen till Högsta domstolen. Frågan omfattas i och för sig inte av remissen till Åklagarmyndigheten men Catharina Bergqvist Levin har i remissvaret uppehållit sig kring detta och också motiverat varför så kom att ske. Hon har uppgett att Bo Larsson som en av många grunder för sin resningsansökan hade angett breven från A. Med anledning av att Birgit Kronholm hade fått kompletterande uppgifter från A som hon redovisat för Riksåklagaren tillställdes Högsta domstolen en kopia av beslutet. Därutöver har hon motiverat sitt ställningstagande att i beslutet inte nämna något om mordutredningen och de nya uppgifterna om Jessicas identitet med att det pågick förundersökningar i båda dessa ärenden och sekretess således förelåg för uppgifterna. Det faktum att Bo Larsson på andra grunder ansökt om resning bedömdes inte innebära att uppgifterna skulle lämnas till Högsta domstolen.

Catharina Bergqvist Levin hade således tillgång till andra uppgifter, både vad gällde mordutredningen och Jessicas påstådda identitet, än de som redovisades i beslutet. Hon har också angett att hon beaktade dessa uppgifter vid beslutsfattandet. Jag har i och för sig, med hänsyn till det läge i vilket förundersökningen rörande misstanke om mord befann sig, inte några synpunkter på att hon då inte ansåg sig kunna vidareförmedla uppgifterna till Bo Larsson. Om hon emellertid inte ansåg sig kunna redovisa samtliga överväganden som föranlett beslutet, borde beslutet inte ha tillställts Högsta domstolen.

Sammanfattningsvis förtjänar Catharina Bergqvist Levin mycket allvarlig kritik för den utdragna handläggningen och för dröjsmålet med att återuppta förundersökningen.

Hon överlämnade, i ett skede då hon ägde kunskap om flertalet nya omständigheter, till Birgit Kronholm att bedöma de nya uppgifternas betydelse och beslutade därefter att inhämta synpunkter från Sven-Erik Alhem. Dessa

åtgärder kan inte ha annat än fördröjt Riksåklagarens handläggning med drygt tre månader. Därefter kom det att dröja cirka en och en halv månad innan Catharina Bergqvist Levin bestämde sig för att inte återuppta förundersökningen och ytterligare inemot tre månader innan hon till sist beslutade att återuppta förundersökningen. Catharina Bergqvist Levin bedrev således inte handläggningen med erforderlig skyndsamhet. Hon borde senast i juni 2003 ha övervägt de nya omständigheterna, vilka samtliga vid den tidpunkten var kända för henne, och då funnit att förundersökningen omgående borde återupptas.

Det allvarliga i hennes felbedömningar förstärks av det förhållandet att de dömda under Riksåklagarens utdragna handläggning avtjänade fängelsestraff.

Slutligen åsidosatte Catharina Bergqvist Levin sin objektivitetsplikt när hon oombedd överlämnade sitt beslut den 13 december 2002 till Högsta domstolen utan att i beslutet redovisa samtliga omständigheter som hon grundat sitt ställningstagande på.

Handläggningen av de dömdas framställningar om att få del av utredningsmaterial

De dömdas framställningar

I en skrivelse, som kom in till åklagarkammaren i Helsingborg den 8 augusti 2002, begärde Kerstin Koorti, som ombud för Bo Larsson, bl.a. att få ta del av allt överskottsmaterial eller slasken i hans ärende. Hon önskade också kopior av samtliga videobandade förhör med målsäganden. Av skrivelsen framgick att Kerstin Koorti biträdde Bo Larsson med en ansökan om resning. Kerstin Koorti uppgav också att hon skickade en kopia av brevet till förhörsledaren vid Polismyndigheten i Skåne.

Vice chefsåklagaren Göran Olsson vid åklagarkammaren upplyste Kerstin Koorti i en skrivelse den 12 augusti 2002 att hennes begäran att få ut visst utredningsmaterial handlades av polisen i Helsingborg eftersom det efterfrågade materialet förvarades där.

Polismyndigheten, genom polisintendenten Åsa Palmqvist, beslutade den 10 september 2002 att Kerstin Koorti skulle få ta del av de begärda handlingarna med vissa undantag samt att hon skulle erhålla kopior av videoinspelade förhör. Till de handlingar som skickades över bifogades en förteckning över handlingar som helt eller delvis med stöd av 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) inte lämnades ut. Kerstin Koorti upplystes i beslutet också om att slasken i utredningen innehöll flera hundra sidor och att utredningen var avslutad beträffande tre gärningsmän men i övrigt fortfarande var öppen. Polismyndighetens beslut överklagades inte.

I en skrivelse som inkom till polismyndigheten den 24 november 2003 begärde advokaten Thomas Olsson, som ombud för Bo Larsson, att få ta del av allt material som tillförts ärendet K48244-01 efter huvudförhandlingen i hovrätten den 3 maj 2002. Vidare önskade han få besked om det efter förhandlingen i hovrätten förekommit ytterligare efterforskningar avseende den stripteaseklubb som A skulle ha besökt under våren 1995. För det fall att det förekommit ville han ha en redogörelse för utfallet av dem. Slutligen efterfrågade

han uppgift om det beslutats om förundersökning mot någon eller några personer i anledning av vad A berättat i ärendet samt i så fall vilka ärendenummer dessa utredningar tilldelats.

Den 22 december 2003 beslutade polismyndigheten, genom polisintendenten Jonas Hult, att med stöd av 5 kap. 1 § samt 9 kap. 17 § 1 p sekretesslagen avslå framställningen. I den del begäran avsåg handlingar som tillförts ärendet efter den 3 maj 2003 angavs att det, oavsett om det till ärendet tillförts handlingar eller inte, förelåg förundersökningssekretess för dessa varför de inte kunde lämnas ut. Beträffande förfrågningarna om utredningsåtgärder vidtagits avseende stripteaseklubben uppgavs att även sådana åtgärder och utfallet av dessa, oavsett om de utförts eller inte, omfattades av förundersökningssekretess. Såvitt gällde frågan om det inletts förundersökning mot någon eller några personer med anledning av vad som framkommit i ärendet anförde polismyndigheten att en sådan uppgift i första hand omfattades av förundersökningssekretess och i andra hand av sekretess till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Sedan Thomas Olsson överklagat polismyndighetens beslut upphävde Kammarrätten i Göteborg den 30 juni 2004 beslutet och visade målet åter för ny prövning. Kammarrätten anförde bl.a. att Bo Larsson som part i brottmålet i hovrätten haft rätt till insyn enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen och att fråga var om rätten till kvalificerad insyn bestod efter det att domen vunnit laga kraft. Kammarrätten konstaterade därvid att Bo Larsson haft rätt till partsinsyn såväl i den utredning som föregått Riksåklagarens beslut den 13 december 2002 att inte återuppta förundersökningen, som i den ytterligare utredning som företagits efter Riksåklagarens nyss nämnda beslut. Då prövningen av Bo Larssons begäran skulle göras gentemot innehållet i 14 kap. 5 § sekretesslagen och denna i första hand ankom på polismyndigheten återförvisades målet dit.

Polismyndigheten begärde därefter att Thomas Olsson närmare skulle ange vilka uppgifter han önskade få del av i de delar kammarrätten återförvisat målet till polismyndigheten. I en skrivelse den 3 september 2004 uppgav Thomas Olsson att Bo Larsson ville ha del av samtliga handlingar och utredningsmaterial i ärende K48244-01 som inte ingick i förundersökningsprotokollet och som inte redovisats för denne tidigare i det ovan nämnda beslutet den 10 september 2002, samtliga handlingar i ärende K118934-01 som inte redovisats i tilläggsprotokollet den 18 mars 2004 samt samtliga handlingar i övriga ärenden som kunde tänkas ha påbörjats i anledning av de uppgifter som framkommit i utredningen i ärende K48244-01. Thomas Olsson upplyste även polismyndigheten om att ett resningsärende var anhängigt i Högsta domstolen och att Riksåklagaren hade kompletterat förundersökningen i ärendet K48244-01 med ett tilläggsprotokoll.

Den 8 september 2004 beslutade polismyndigheten, genom polismästaren Knut Dreyer, att begäran inte kunde bifallas eftersom polismyndigheten inte hade några sådana handlingar eller uppgifter som avsågs i kammarrättens beslut. Knut Dreyer angav därutöver att Bo Larssons begäran efter kompletteringen, enligt polismyndighetens mening, var densamma som hans ursprungliga begäran. Vidare angavs att polismyndigheten uppfattade ”kammarrättens

beslut i strikt mening” och då konstaterade att den utredning som föregått Riksåklagarens beslut den 13 december 2002 inte vidtogs i Polisområde Nordvästra Skåne varför några handlingar eller uppgifter i den delen inte förvarades av myndigheten. Polismyndigheten konstaterade även att någon s.k. förutredning med Bo Larsson som part inte heller företagits vid polisområdet. Några handlingar eller uppgifter att lämna ut fanns följaktligen inte förvarade vid polisområdet.

I en skrivelse som inkom till kammarrätten den 23 september 2004 uppgav Bo Larsson att han ännu inte fått ta del av några handlingar enligt kammarrättens beslut och hemställde att kammarrätten skulle anmoda polismyndigheten att omgående skicka honom de handlingar han begärt. Han specificerade därvid att han ville ha tillgång till allt överskottsmaterial och sekretessbelagda handlingar i fyra angivna K-ärenden (*polismyndighetens ärendebeteckning; JO:s anm.*) och ett C-ärende (*åklagarkammarens diarienummer; JO:s anm.*).

Den 27 september 2004 skrev kammarrätten till polismyndigheten och angav att Bo Larssons handling vidarebefordrades till polismyndigheten för handläggning. I kammarrättens skrivelse framhölls att en prövning om en handling skall lämnas ut skall ske skyndsamt. I ett svar den 22 oktober 2004 uppgav polismyndigheten, genom Knut Dreyer, att ärende K48244-01 fanns hos Åklagarmyndigheten i Malmö där Bo Larsson genom sitt ombud hade tillgång till utredningen i dess helhet samt att övriga ärenden inte var hänförliga till akter eller handlingar som fanns vid polismyndigheten.

I ett beslut den 1 november 2004 avvisade kammarrätten Bo Larssons yrkanden och anförde att polismyndigheten, såvitt framgick, sedan målet återförvisats dit ännu inte hade fattat något nytt beslut att till någon del vägra att lämna ut handlingarna vare sig i ärende K48244-01 eller i övriga av Bo Larsson angivna ärenden. Kammarrätten konstaterade att domstolen därför inte kunde pröva Bo Larssons framställning i denna del.

Förutom den ovan nämnda begäran som gavs in till polismyndigheten inkom den 3 mars 2004 en skrivelse till Riksåklagaren från Thomas Olsson. I denna upplyste Thomas Olsson att han företrädde Bo Larsson som hade för avsikt att ansöka om resning. Vidare angav han att i samband med upprättandet av resningsansökan hade det framkommit uppgifter om att Jessica numera identifierats som målsägandens mor. Thomas Olsson uppgav att han fått uppgift om att ett ärende handlades hos Riksåklagaren som rörde Bo Larsson och som innehöll uppgifterna om Jessicas identitet. I ärendet skulle även förekomma ytterligare material av betydelse för bedömningen av målsägandens tidigare lämnade utsagor om övergrepp. Bo Larsson hemställde att Riksåklagaren skulle tillställa honom eventuell anmälan som låg till grund för Riksåklagarens behandling av ärendet, det utredningsmaterial som utvisade att Jessica identifierats samt övriga uppgifter av betydelse för bedömningen av målsägandens trovärdighet i det aktuella resningsärendet.

Riksåklagaren begärde in yttrande från Sven-Erik Alhem som hade Riksåklagarens uppdrag att utföra den återupptagna förundersökningen och vidta de åtgärder som krävdes.

I ett yttrande till Riksåklagaren föreslog Sven-Erik Alhem att Bo Larsson, genom sitt ombud, skulle få besked om att förundersökningen återupptagits

för att utröna om det förelåg skäl för Riksåklagaren att begära resning till Bo Larssons förmån och att flera utredningsåtgärder återstod att genomföra. Vidare borde han få del av de förhör som hållits med A och andra personer samt de anteckningar som förts vid behandlingshemmet med anledning av mordmisstankarna. Han borde också få del av det utredningsmaterial som inhämtats i ärendet rörande misstankarna om urkundsförfalskning.

I ett beslut den 8 mars 2004 upplyste Riksåklagaren att förundersökningen, med anledning av att nya omständigheter framkommit, återupptagits och fortfarande pågick. Det konstaterades att Bo Larssons begäran skulle prövas som en fråga om partsinsyn enligt reglerna i rättegångsbalken. Beslutet om återupptagande av förundersökningen skulle utlämnas till Bo Larsson. I övrigt uppdrogs åt Sven-Erik Alhem att låta Bo Larsson ta del av vad som dittills förekommit vid undersökningen i den utsträckning som redovisats i hans yttrande till Riksåklagaren. Detta borde ske genom att Bo Larsson fick tillfälle att ta del av materialet i åklagar- eller polismyndighetens lokaler.

Thomas Olsson bereddes påföljande dag tillfälle att i Åklagarmyndighetens i Malmö lokaler läsa bl.a. sex förhör som hållits med A från den 22 januari 2002 till den 13 februari 2003, sju förhör som hållits med andra personer under perioden den 19 december 2002 till den 27 mars 2003, anteckningar från möten på A:s behandlingshem den 31 januari 2003 och den 7 februari 2003 samt handlingarna rörande anmälan om urkundsförfalskning.

I en skrivelse den 26 maj 2004 till Åklagarmyndigheten i Malmö begärde advokaten Björn Hurtig, som ombud för Leif Lindberg, att med stöd av 23 kap. 18 § RB få ta del av all information som framkommit sedan förundersökningen återupptagits. Han hemställde även om att få ta del av innehållet i slasken.

Kammaråklagaren Jörgen Larsson, som biträdde Sven-Erik Alhem, upplyste Björn Hurtig i en skrivelse den 2 juni 2004 att den kompletterande förundersökningen i det närmaste var klar och att materialet hade sammanställts i ett tillägg till det ursprungliga förundersökningsprotokollet. Vidare upplystes att de handlingar ur polisens överskottsmaterial som med utgångspunkt från vad som tidigare förevarit och vad som tillkommit efter hovrättens dom ansetts vara av intresse ingick i en bilaga till protokollet. Riksåklagaren hade fått del av protokollet. Jörgen Larsson angav slutligen att han varit i kontakt med handläggaren hos Riksåklagaren, chefsåklagaren Lars Persson, och fått beskedet att det då inte var aktuellt med någon delgivning enligt 23 kap. 18 § RB men att Leif Lindberg och Bo Larsson inom en snar framtid skulle få del av förundersökningsmaterialet. I en framställning den 3 juni 2004 begärde Björn Hurtig på nytt att få ta del av innehållet i det preliminära förundersökningsprotokollet samt slasken.

Den 8 juni 2004 tillställdes Bo Larsson och Leif Lindberg förundersökningsprotokollet med bilagor. En av bilagorna innehöll sådant överskottsmaterial från den ursprungliga förundersökningen som bedömdes vara relevant för frågan om resning. Vidare fanns som en bilaga till en promemoria, i vilken Jörgen Larsson redogjort för ärendet, en sammanfattning av överskottsmaterialet. Bo Larsson och Leif Lindberg underrättades inte om att det fanns

ytterligare material i slasken som inte redovisades. Detta framgick dock indirekt av sammanfattningen.

Sedan resning beviljats begärde Bo Larsson inför den nya hovrättsförhandlingen i oktober 2004 att få ta del av vissa handlingar ur överskottsmaterialet från den ursprungliga förundersökningen. Åklagarmyndigheten i Malmö inhämtade då allt sådant material från polisen varefter parterna fick ta del av materialet vid besök på åklagarmyndigheten.

JO:s remiss

Såvitt avser handläggningen i denna del anmodades Åklagarmyndigheten i remissen att lämna upplysningar och yttra sig i följande avseenden.

– Vilka överväganden föranledde Göran Olssons ställningstagande att besvara Kerstin Koortis begäran om att få ta del av visst utredningsmaterial med att ange att begäran handlades av polisen i Helsingborg eftersom det efterfrågade materialet förvarades där?

– Vilka rättsliga överväganden gjordes beträffande hanteringen av framställningarna från Thomas Olsson och Björn Hurtig under våren 2004 samt vilka bedömningar gjordes i fråga om vilket material som skulle göras tillgängligt?

– När slutdelgavs de dömda och deras ombud tilläggsprotokollet i den återupptagna förundersökningen? Underrättades de i samband därmed om att det fanns ytterligare överskottsmaterial utöver det som hade redovisats? Erhöll ombuden, och i så fall när, hela den s.k. slasken och samtliga de handlingar som inkommit/upprättats i tiden mellan tingsrättsförhandlingen och den första hovrättsförhandlingens avslutande?

Polismyndigheten anmodades att lämna upplysningar och yttra sig om handläggningen av Kerstin Koortis framställning i augusti 2002 samt Thomas Olssons framställning i november 2003.

Granskningens inriktning

De frågor som aktualiseras i denna del är främst följande.

- Hur bör en begäran från en person som varit misstänkt och sedermera dömts för viss brottslighet om att få ta del av handlingar ur det tidigare utredningsmaterialet hanteras?
- Vilken rätt till insyn har en dömd person i en återupptagen förundersökning?
- Hur kunde det komma sig att de dömda och deras ombud först i oktober 2004, dvs. när Högsta domstolen stod i begrepp att fatta beslut i resningsfrågan, fick del av allt utredningsmaterial?

Rättslig reglering

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av sekretess – på begäran genast eller så snart som möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Den som önskar kan mot avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den lämnas ut (2 kap. 13 § TF). En begäran att ta del av

allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Regler om förfarandet vid prövningen av en framställning om utlämnande av allmän handling finns i 15 kap. 6 § sekretesslagen. Där framgår bl.a. att den som gjort framställan har, om denna avslås, rätt att få ett formligt beslut av myndigheten vilket kan överklagas. Ett överklagande sker i flertalet fall hos kammarrätt (15 kap. 7 § sekretesslagen).

En misstänkts särskilda rätt till insyn regleras, som framgått under avsnitt 6.4, i rättegångsbalken. När en person har delgetts misstanke om brott uppkommer enligt 23 kap. 18 § RB en rätt till insyn i förundersökningen. I den mån det inte utgör men för utredningen har den misstänkte rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit. Innan åklagaren fattar beslut om att väcka åtal har den misstänkte rätt att få del av förundersökningsmaterialet i dess helhet (slutdelgivning).

Den misstänktes rätt att ta del av utredningen innebär inte att han också har rätt att få kopia av handlingar som ingår i materialet. En sådan rätt uppstår först i och med att åklagaren beslutar att väcka åtal (23 kap. 21 § fjärde stycket RB). Rätten att få en kopia av materialet har ansetts omfatta inte bara det sammanställda förundersökningsprotokollet utan även sådant material som åklagaren kan ha valt att inte redovisa i protokollet (Fitger, a.a., s. 23:74 c, JO 1964 s. 212).

Om en förundersökning läggs ned har den tidigare misstänkte ingen ovillkorlig rätt att enligt 23 kap. 18 § RB få del av materialet eller att få någon avskrift av förundersökningsprotokollet eller övriga handlingar enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB. Den tidigare misstänktes insynsrätt enligt 23 kap. 18 § RB upphör att gälla eftersom det inte kan anses kvarstå någon misstanke. Rätten att enligt rättegångsbalken få avskrift av förundersökningsprotokoll uppkommer först sedan åtal väckts. Detta innebär också att en misstänkt inte har någon obetingad rätt att få del av protokollet beträffande den del av förundersökningen som inte lett till åtal även om han åtalas i andra delar (prop. 1986/87:89 s. 145).

I fråga om själva rättegången är det, som också tidigare har framhållits, en grundläggande princip i svensk rätt att den som är part i ett mål skall ha rätt att ta del av allt material i målet. Denna princip har ansetts så självklar att den inte direkt uttryckts i RB.

I 14 kap. 5 § sekretesslagen finns bestämmelser som reglerar konflikten mellan sekretesslagens bestämmelser om sekretess och den rätt till insyn som kan följa av andra bestämmelser t.ex. i förvaltningslagen eller i rättegångsbalken.

I lagrummets första stycke föreskrivs att sekretess inte hindrar den som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet att ta del av handling eller annat material i mål eller ärende om det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I så fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. Av andra stycket framgår bl.a. att sekretess inte innebär någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att ta

del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Det råder i vissa avseenden delade meningar om bestämmelsens rätta innebörd. Det föreligger visserligen, i vart fall numera, enighet om att bestämmelsen inte i sig ger någon rätt att ta del av material eller att få ut någon handling utan denna rätt måste framgå av annan lagstiftning eller följa av allmänna rättsgrundsatser. I frågan om bestämmelsen är tillämplig i förundersökningar finns delade meningar beroende på om man anser att en förundersökning är ett ärende i vilket en misstänkt är part eller inte (se SOU 2003:99 s. 189 f.).

Regeringsrätten har i flera avgöranden uttalat att en förundersökning utgör ett av åklagarmyndigheten handlagt ärende, i vilket den misstänkte är part. Domstolen har ansett att en person som varit misstänkt har, sedan en förundersökning lagts ned eller en förutredning avslutats, en på allmänna rättsgrundsatser grundad rätt till insyn i materialet om denne har beaktansvärda skäl för sin begäran (se bl.a. RÅ 1995 ref. 28 och 2001 ref. 27).

I betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) uttalade utredningen, att enligt dess mening kan den som vill ha insyn i ett avslutat ärende inte tillerkännas mera långtgående rättigheter än han skulle ha haft om ärendet fortfarande hade pågått. En misstänkts rätt till insyn i en förundersökning blir därför beroende av om han med stöd av 23 kap. 18 § RB haft sådan rätt (s. 415).

Det kan förtjäna att nämnas att Ekosekretessutredningen ansett att det finns behov av att klarlägga förhållandet mellan sekretesslagens reglering och rättegångsbalkens (a.a., s. 417). Det förslag till ändrad lydelse av 14 kap. 5 § sekretesslagen som utredningen lämnade har emellertid inte lett till lagstiftning, bl.a. av det skälet att ett förtydligande ansågs kräva ytterligare överväganden (prop. 2001/02:191 s. 68). Förslaget syftade bl.a. till att klargöra att om rätten att ta del av omständigheter eller handlingar följer av rättegångsbalken är sekretesslagens reglering över huvud taget inte tillämplig. Offentlighets- och sekretesskommittén har därefter i sitt huvudbetänkande anfört bl.a. att ”det emellertid inte alltid (är) så tydligt vad rättegångsbalken säger om partsinsyn i olika frågor och det råder inte sällan oenighet om hur långt en parts rätt till insyn verkligen sträcker sig” och att enligt dess uppfattning bör någon ändring av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen övervägas först när det klarlagts vilken reell insynsrätt som föreligger enligt rättegångsbalken (SOU 2003:99 s. 199).

Bedömning

Det kan först nämnas att polismyndigheten i sitt yttrande uppehållit sig något kring handläggningstiden avseende Bo Larssons framställningar. Min granskning begränsar sig emellertid i huvudsak till frågan om vilka regler som skulle tillämpas när den dömde begärde att få ut material och till om den prövning som skedde var korrekt. Allmänt kan konstateras att en begäran att få del av handlingar alltid skall handläggas skyndsamt. Saken föranleder därutöver inte något uttalande från min sida.

Jag vill inledningsvis framhålla, som antytts under avsnittet om den rättsliga regleringen, att vissa av de frågor som aktualiseras i detta avsnitt liksom en rad angränsande problem i stor utsträckning inte är klart och entydigt reglerade. Det gäller främst vissa frågor om parts insynsrätt enligt rättegångsbalken och om denna rätts förhållande till bestämmelserna i sekretesslagen. Vissa av dessa problem har fått lösas i rättspraxis och med utnyttjande av, som JO tidigare uttryckt saken, det utrymme för mera principiella resonemang om partsinsynen med utgångspunkt i de allmänna rättssäkerhetskrav som kommer till uttryck bl.a. i Europakonventionen (JO 1995/96 s. 29). I samma avgörande konstaterade JO också att det är en allmän uppfattning att bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen är svåra att tolka och tillämpa.

Det nu sagda gäller i hög grad frågan om en dömd persons rätt till insyn i den utredning som förekommit under lagföringen. Jag kommer givetvis att ge till känna en uppfattning i frågan men vill på intet sätt påstå att de rättsliga komplikationer som frågan rymmer därigenom är lösta. De har heller inte varit möjliga att lösa inom ramen för ett granskningsärende som rymmer så många olika frågeställningar som detta. Jag ansluter mig därför till tidigare framställda önskemål om att det komplex av frågor som rör parts rätt till insyn i ett brottmålsförfarande bör bli föremål för mera ingående överväganden och överlämnar av det skälet en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

Begäran i augusti 2002

Den 7 augusti 2002 begärde Kerstin Koorti i en skrivelse till åklagarkammaren i Helsingborg att få ta del av allt överskottsmaterial eller slasken i Bo Larssons ärende. Hon skickade en kopia av brevet till polismyndigheten.

Hovrättens dom den 3 maj 2002 hade vid den tidpunkten vunnit laga kraft mot Bo Larsson.

Som berörts under avsnittet om den rättsliga regleringen finns det olikheter mellan de regler som blir tillämpliga beroende på om begäran skall prövas i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller som en begäran grundad på rätten till insyn enligt rättegångsbalken.

I samband med den slutdelgivning som skedde innan åtal väcktes mot Bo Larsson hade han en på rättegångsbalkens regler grundad kvalificerad rätt till insyn i det utredningsmaterialet som då fanns. Jag menar att han utan tvekan hade en motsvarande rätt till insyn i de utredningsåtgärder som därefter vidtogs innan hovrättens dom vann laga kraft.

Sedan domen mot Bo Larsson vunnit laga kraft och således principiellt var att anse som orubblig var emellertid den förundersökning som föregått lagföringen definitivt avslutad (JO 2000/01 s. 69). Härav följer i sin tur att bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken enligt sin ordalydelse inte längre var direkt tillämpliga. Jag tvingas därför konstatera att det mesta tyder på att en parts begäran om insyn sedan en dom vunnit laga kraft måste handläggas som en framställning med stöd av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet.

Jag har tidigare framhållit, att den rätt till insyn som en misstänkt har vid slutdelgivningen och senare under rättegången är av grundläggande betydelse

för en rättssäker process. Den som står under åtal skall genom att beredas sådan insyn ges möjlighet att försvara sig mot de anklagelser som riktas mot honom. Det är givet att särskilt den som anser sig vara felaktigt dömd alltjämt har intresse av att ta del av material ur den utredning som föregått den fällande domen. Den kvalificerade insynsrätt som en misstänkt således har borde inte i ett slag kunna berövas den som vill nagelfara den utredning som lett fram till åtal och dom mot honom. Utan denna rätt tvingas han att i stället förlita sig på den rätt som tillkommer var och en att begära att få del av handlingar med stöd av reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Den dömdes rätt till insyn i ett avslutat ärende borde inte vara vare sig mera långtgående eller mera begränsad än den han skulle ha haft om ärendet fortfarande hade pågått. En dömd persons begäran att få del av material ur den förundersökning som legat till grund för åtalet borde därför bedömas på samma sätt oavsett om begäran om insyn framställs i samband med slutdelgivning eller vid ett senare tillfälle.

Enligt min mening borde således en dömd person vara bevarad vid den rätt till insyn som han haft under förundersökning och rättegång och frågan regleras i rättegångsbalken. För att så skall bli fallet torde fordras ett utrednings- och lagstiftningsarbete av det slag som jag nyss har efterlyst.

I avsaknad av lagstöd för att en sådan begäran som Bo Larssons skall hanteras som en begäran om insyn grundad på rättegångsbalkens regelverk är jag således, som framgått, närmast böjd att anse att den i stället får hanteras enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen. Detta innebär bl.a. att det är den myndighet som förvarar handlingen som har att pröva utlämnandefrågan och att, om den dömdes begäran avslås, det finns en möjlighet att överklaga beslutet. Vid den sekretessprövning som då blir aktuell bör det emellertid finnas utrymme för att beakta att den misstänkte vid slutdelgivning och senare under rättegången haft en kvalificerad rätt till insyn i materialet.

Jag konstaterar att med det synsätt jag nu redogjort för finns det inte anledning att rikta kritik mot Göran Olssons besked till Kerstin Koorti. Polismyndigheten borde dock, som jag nyss anfört, vid sin bedömning ha beaktat den rätt som Bo Larsson tidigare haft. Mot bakgrund av det långt ifrån klara rättsläge som råder finns det emellertid inte anledning att rikta kritik mot myndigheten för att så inte synes ha skett.

Begäran i november 2003

Thomas Olssons begäran i november 2003 avsåg i första hand material som skulle ha tillförts Bo Larssons ärende (K48244-01) efter det att hovrätten meddelade dom den 3 maj 2003. Begäran avsåg således i denna del en förundersökning som avslutats redan i november 2002. Något sådant fanns, såvitt framkommit, inte vid polismyndigheten. Polismyndigheten hade då haft att ge Thomas Olsson det beskedet.

Thomas Olsson ville vidare få besked om det förekommit efterforskningar och i så fall vilka åtgärder som vidtagits avseende stripteaseklubben efter förhandlingen i hovrätten. Det ankom då på polismyndigheten att ta reda på om några sådana åtgärder vidtagits vid myndigheten. Såvitt kommit till JO:s kännedom företogs inga utredningsåtgärder vid polismyndigheten beträffande

den aktuella klubben i tiden efter hovrättens förhandling. Om så var fallet borde Thomas Olsson även i denna del fått beskedet att några sådana handlingar eller uppgifter inte fanns.

Thomas Olsson begärde slutligen att få uppgift om förundersökning inletts mot någon eller några personer med anledning av vad A berättat i Bo Larssons ärende.

I förekommande fall önskades upplysning om ärendenumret.

En förundersökning inleds för att utreda om ett visst handlande innefattar ett brott och syftar bl.a. till att klarlägga vem som kan misstänkas för brottet. En förundersökning inleds således inte mot viss person. Thomas Olssons begäran får därför uppfattas så, att han önskade få uppgift om någon utredning med annat ärendenummer än det han själv angav initierats med anledning av A:s uppgifter om övergrepp.

Polismyndigheten har uppgett att det i förundersökningen som initierats med anledning av A:s uppgifter om övergrepp ingick, utöver ärende K48244-01 som hänvisats till i Thomas Olssons skrivelse, fyra ytterligare ärenden (med vissa ärendebeteckningar) vilka avsåg olika brottstillfällen. I samtliga dessa ärenden var Bo Larsson delgiven misstanke om brott. Thomas Olsson kunde därför givetvis ha fått uppgift om de aktuella ärendenumren. Samtliga dessa ärenden och deras beteckningar torde emellertid ha varit kända för Thomas Olsson eftersom de var omnämnda i stämningsansökan. Det finns därför anledning att tro att det inte var dessa ärendenummer som Thomas Olsson sökte efter. Något annat ärende som initierats med anledning av A:s uppgifter fanns emellertid inte vid polismyndigheten, varför Thomas Olsson utöver den nyss nämnda informationen borde ha fått det beskedet.

Nu fick Thomas Olsson i stället ett beslut med de kryptiska formuleringarna att det förelåg sekretess ”oavsett om det till ärendet tillförts handlingar eller inte” och ”oavsett om (utredningsåtgärder) utförts eller inte”. Om Thomas Olsson hade getts korrekta besked från början hade möjligen överklagandet till kammarrätten kunnat undvikas och Thomas Olsson i stället kunnat vända sig till andra myndigheter för att få den information han uppenbarligen sökte efter.

Sedan kammarrätten prövat överklagandet återförvisades ärendet till polismyndigheten. Myndigheten begärde då att Thomas Olsson skulle precisera vilket material han önskade få del av. När Thomas Olssons svar kom in till polismyndigheten den 3 september 2004 var resningsärendet anhängigt i Högsta domstolen och Bo Larsson hade fått del av materialet i den återupptagna förundersökningen.

Av Thomas Olssons svarsskrivelse framgick att den begäran han nu framställde var betydligt vidare än den ursprungliga som kammarrätten prövat. Trots detta angav Knut Dreyer i polismyndighetens beslut att begäran efter precisering var densamma som tidigare. Hur han kommit till den slutsatsen är helt obegripligt. Polismyndigheten har inte kommenterat detta.

Myndigheten borde ha prövat Thomas Olssons begäran i den del som den avsåg annat material än det som omfattades av den ursprungliga begäran som en ny framställning. Denna kunde inte förstås på annat sätt än att han önskade få del av allt material som försvaret inte tidigare tagit del av i samtliga ären-

den som initierats med anledning av A:s uppgifter. Det framgår av polismyndighetens yttrande till JO att vid tiden för Knut Dreyers beslut fanns handlingarna i utredningen fortfarande hos myndigheten. Knut Dreyers besked i beslutet den 8 september 2004 var alltså i sak oriktigt.

Man kan förmoda att det var den uteblivna prövningen av Thomas Olssons nya framställning som föranledde Bo Larsson att den 23 september 2004 skriva till kammarrätten och begära att kammarrätten skulle anmoda polismyndigheten att omgående skicka honom överskottsmaterial och sekretessbelagda handlingar i polismyndighetens ärenden och i åklagarkammarens ärende.

Kammarrätten vidarebefordrade i slutet av september Bo Larssons handling till polismyndigheten för handläggning och framhöll därvid att en prövning om en handling skall lämnas ut skulle ske skyndsamt. Inte heller nu gjordes någon prövning av saken vid polismyndigheten. Det dröjde i stället nästan en månad innan Knut Dreyer, utan att meddela kammarrätten att han fattat ett beslut den 8 september 2004, upplyste att ärendet då fanns hos Åklagarmyndigheten i Malmö där Bo Larsson genom sitt ombud hade tillgång till utredningen i dess helhet.

Av Åklagarmyndighetens yttrande framgår att Thomas Olsson och Bo Larsson först i oktober 2004 genom Åklagarmyndighetens försorg fick del av allt överskottsmaterial.

Sammanfattningsvis, finner jag skäl att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten för felaktigheter och brister i handläggningen av de framställningar om utlämnande av utredningsmaterial som gjordes av Thomas Olsson som ombud för Bo Larsson. Kritiken gäller myndighetens beslut den 22 december 2003 som utformats på ett sätt som inte gav Thomas Olsson tydligt besked om vilka handlingar som förvarades hos myndigheten. Den allvarligaste kritiken gäller emellertid polismästaren Knut Dreyers handläggning sedan kammarrätten i juni 2004 återförvisat målet till polismyndigheten och dennes beslut den 8 september 2004. Jag har konstaterat att han i beslutet gett ett i sak oriktigt besked i fråga om vilka handlingar som förvarades hos polismyndigheten. En sådan handläggning är naturligtvis oacceptabel.

Begäran att få ta del av material under våren 2004

Som konstaterats under närmast föregående avsnitt följer av principen att en domstols lagakraftvunna avgörande är orubbligt, att den förundersökning som har föregått lagföringen är avslutad. De regler som finns i rättegångsbalken om komplettering av förundersökningen efter åtals väckande eller efter föreläggande av rätten i ett pågående mål är inte tillämpliga i en sådan situation, och några motsvarande regler finns inte i 58 kap. RB. Av rättssäkerhetsskäl måste emellertid utredningsåtgärder som vidtas i syfte att angripa en lagakraftvunnen dom i princip vidtas inom ramen för en återupptagen förundersökning. Härav följer, som också Åklagarmyndigheten har ansett, att reglerna i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen i tillämpliga delar skall iakttagas.

Den misstänktes rätt till insyn inträder enligt 23 kap. 18 § RB i och med att han delges misstanke om brott. Under en återupptagen förundersökning som

syftar till att utreda om det finns förutsättningar för att ansöka om resning till en persons förmån är det givetvis inte aktuellt att delge den dömde någon misstanke. Det är emellertid principiellt fråga om att återuppta den förundersökning som tidigare avslutats genom beslut i åtalsfrågan. Enligt min uppfattning är den dömde då alltjämt bevarad vid den rätt till insyn som han haft under förundersökningens tidigare skede alltsedan han en gång delgavs misstanke om brott. Sker ytterligare utredning inom ramen för en återupptagen förundersökning har således den dömde redan vid tiden för återupptagandet en fortgående rätt till insyn. Även i dessa fall gäller dock rätten till insyn under förundersökningen i den mån det kan ske utan men för utredningen.

Vid bedömningen av om utlämnandet av en uppgift kan medföra men måste emellertid syftet med förundersökningen beaktas. Risken för att utlämnande av uppgifter skulle innebära men för utredningen i en förundersökning som syftar till att utreda om det finns förutsättningar för resning till någons förmån torde vara betydligt mindre än i en ordinär förundersökning som syftar till att utreda viss brottslighet. Ytterst blir detta emellertid en bedömning som förundersökningsledaren måste göra.

Thomas Olsson begärde den 3 mars 2004 att Riksåklagaren skulle tillställa honom eventuell anmälan som låg till grund för Riksåklagarens behandling av ärendet, det utredningsmaterial som utvisade att Jessica identifierats samt övriga uppgifter av betydelse för bedömningen av målsägandens trovärdighet i det aktuella resningsärendet.

Av Sven-Erik Alhems yttrande till Riksåklagaren och Riksåklagarens beslut framgår att begäran prövades som en fråga om partsinsyn utifrån den framställan Thomas Olsson hade gjort. För egen del konstaterar jag att vad som avsågs med begäran i den del den gällde ”uppgifter för bedömning av målsägandens trovärdighet” inte framstår som helt klart. Jag vill därför påpeka att i den mån en framställan om att få del av visst material på något sätt framstår som oklar så har den utlämnande myndigheten att begära besked av sökanden om vad hans begäran avser. Mot bakgrund av hur Thomas Olssons begäran var formulerad finner jag inte skäl att kritisera Åklagarmyndigheten för dess hantering av frågan utan konstaterar att Thomas Olsson fick ta del av visst material vid Åklagarmyndigheten i Malmö.

I slutet av maj 2004 begärde Björn Hurtig att med stöd av 23 kap. 18 § RB få ta del av all information som framkommit sedan förundersökningen återupptagits och innehållet i slasken.

Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande inte kommenterat handläggningen av denna framställning. Jag konstaterar att Riksåklagaren vid den tidpunkten hade fått del av den komplettering till det ursprungliga förundersökningsprotokollet som sammanställts. Mot bakgrund av att förundersökningsprotokollet den 8 juni 2004 tillställdes Leif Lindberg finner jag inte heller här skäl till kritik. Det kan dock anmärkas att Björn Hurtigs framställning förmodligen avsåg hela slasken i den tidigare avslutade förundersökningen. Det hade bort klargöras om detta var avsikten. Jag konstaterar emellertid att till förundersökningsprotokollet fogades en bilaga med handlingar ur denna slask.

Jag vill avslutningsvis i denna del kommentera redovisningen av materialet för Bo Larsson och Leif Lindberg.

En återupptagen förundersökning bör, när de kompletterande utredningsåtgärderna vidtagits, utmynna i att riksåklagaren i ett beslut redovisar sin bedömning i frågan om utredningsresultatet föranleder åklagarsidan att verka för resning eller ej. Ett sådant beslut kan undvaras om ett resningsärende vid den tidpunkten redan är anhängigt i Högsta domstolen. Så var fallet i det aktuella ärendet varför jag inte har någon synpunkt på att beslut inte fattades. Fråga är då om en motsvarighet till slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB bör ske inför riksåklagarens ställningstagande.

Åklagarmyndigheten har angett att någon ”slutdelgivning i vanlig mening” inte skedde. Emellertid framgår av de lämnade upplysningarna att Åklagarmyndigheten anser att när en utredning i en återupptagen förundersökning är färdigställd bör den dömde få ta del av förundersökningsmaterialet innan riksåklagaren tar ställning i frågan om ansökan om resning skall ges in.

Det beslut som avslutar en återupptagen förundersökning kan närmast jämföras med ett åtalsbeslut. Även om en jämförelse inte kan göras fullt ut med en misstänkts behov av att få rådrum inför ett eventuellt åtalsbeslut så har också en dömd person ett i högsta grad befogat intresse av att få ta del av alla de uppgifter som framkommit under den återupptagna förundersökningen. Den dömde har förstås också möjlighet att efter att han tagit del av det nya utredningsmaterialet begära att ytterligare utredningsåtgärder vidtas. Om en sådan begäran görs ankommer det på riksåklagaren att ta ställning till den. Det förefaller mot denna bakgrund lämpligt att den dömde innan riksåklagaren fattar sitt beslut får del av allt det material som framkommit i den återupptagna förundersökningen. Detta synes också vara Åklagarmyndighetens uppfattning. Sammanfattningsvis är det min uppfattning att en slutdelgivning i princip bör ske även i dessa ärenden.

Den 8 juni 2004 översändes, som nyss nämnts, förundersökningsprotokollet till Bo Larsson och Leif Lindberg.

Med tanke på att det måste ha stått klart för Riksåklagaren att Bo Larsson och Leif Lindberg inte tidigare getts möjlighet att ta del av allt överskottsmaterial är det i hög grad förvånande att Riksåklagaren inte såg till att de i samband med att den återupptagna förundersökningen redovisades för dem informerades om att det fanns ytterligare överskottsmaterial och att de, om de så önskade, skulle få möjlighet att ta del av detta material. Det var nog långt ifrån givet för ombuden att det fanns ytterligare material och mot bakgrund av hur deras försök att få ut uppgifter tidigare hanterats framstod det nog inte heller som självklart för dem att de skulle få del av materialet.

I oktober 2004 gjordes allt material tillgängligt för Bo Larsson och Leif Lindberg. Det hade då gått drygt två år sedan Kerstin Koorti framställde Bo Larssons första begäran om insyn i slasken.

Sammanfattningsvis när det gäller Riksåklagarens handläggning av ombudens framställningar om att få ta del av såväl tidigare som nytt utredningsmaterial är jag kritisk till att myndigheten inte, senast i samband med att protokollet över den återupptagna förundersökningen överlämnades till ombuden den 8 juni 2004, informerade dem om att det fanns ytterligare material i slasken och att de kunde få ta del av detta.

Avslutande synpunkter

Jag vill avslutningsvis på ett par punkter ge ett sammanfattande uttryck för de mera allmänna slutsatser som jag anser att detta granskningsärende ger upphov till.

Den första gäller en misstänkts rätt till ett effektivt försvar mot en anklagelse för brott inför och under det ordinära rättegångsförfarandet.

Flera regler i rättegångsbalken motiveras, som jag tidigare konstaterat, ytterst av en strävan efter rättssäkerhet i den meningen att en misstänkt skall ges goda möjligheter att försvara sig och oriktiga domar bl.a. därigenom undvikas. Exempel på sådana regler är rätten att biträdas av en offentlig försvarare (21 kap. RB), att begära kompletterande utredning (23 kap. 18 § andra stycket RB), att åberopa egen bevisning (45 kap. 10 § första stycket RB) och att under huvudförhandling förhöra av åklagaren åberopade vittnen (36 kap. 17 § andra stycket RB). Även artikel 6 i Europakonventionen – och Europadomstolens praxis rörande den bestämmelsens närmare innebörd – ställer krav på hur förundersökning och rättegång skall ske.

Det framgår tydligt av det aktuella ärendet att rätten för den misstänkte och försvararen att få insyn i allt förundersökningsmaterial är grundläggande för flertalet övriga processuella rättigheter och för en rättssäker handläggning i stort. Det står t.ex. klart att utan en sådan insyn försvåras den misstänktes möjligheter att avgöra om ytterligare utredningsåtgärder behöver vidtas och om andra vittnen än de av åklagaren åberopade behöver höras.

Det är därför av avgörande betydelse för en fortsatt rättssäker process att den misstänkte och försvararen senast i samband med slutdelgivningen informeras om förundersökningen i dess helhet. Grundregeln måste vara att det är den misstänkte och försvararen – inte polis och åklagare – som har att avgöra om en viss uppgift är av betydelse eller inte. Jag vill erinra om att t.ex. en utredningsåtgärd som inte lett till förväntat resultat kan te sig betydelselös från åklagarens synpunkt, även om denne vinnlägger sig om att se objektivt på saken, men likväl kan te sig intressant ur försvarets perspektiv, antingen i sig eller som uppslag till fortsatta efterforskningar.

Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla vikten av att en misstänkt och försvararen får ta del av varje uppgift som skulle kunna ha betydelse för försvaret i förhållande till det åtal som åklagaren står i begrepp att väcka, oavsett om uppgiften härrör från förundersökningen rörande den misstänkte, från samma förundersökning rörande annan misstänkt gärningsman eller från en annan förundersökning. Min uppfattning är, som tidigare nämnts, att vid en eventuell konflikt mellan, å ena sidan, behovet av sekretess i en ännu pågående förundersökning för att kunna lagföra en viss gärningsman och, å den andra, en annan misstänkts rätt att ta del av uppgifter för att förbereda sitt försvar inför ett förestående åtal efter avslutad förundersökning, det senare intresset principiellt måste ges företräde.

Härtill kommer att jag anser att det borde ges uttryckligt stöd i rättegångsbalken för att även en dömd person skall ha rätt till fullständig insyn i det material som tagits fram i den utredning som föregått åtal och dom.

Min andra slutsats gäller riksåklagarens roll när en fråga om resning aktualiseras. Denne har i sitt yttrande hit anfört bl.a. följande. Lagstiftarens utgångspunkt har varit att det är den som vill angripa en lagakraftvunnen dom som har att visa att den är felaktig. Vid fällande domar är det alltså i grunden den dömdes sak att göra sannolikt att domen i väsentlig del är oriktig. Riksåklagaren är därvid den dömdes motpart. Dessa förhållanden hindrar dock inte att även denna åklagaruppgift skall fullgöras utan ovidkommande hänsyn och med ett särskilt ansvar för att medverka till att undanröja rättsfel. Med den reglering som finns kan det inte sägas vara åklagarväsendets uppgift att söka efter förhållanden som skulle kunna ligga till grund för ett angrepp på en lagakraftvunnen dom. Inte heller är det normalt en åklagaruppgift att utreda påståenden om resningsgrundande förhållanden eller att ansöka om resning till den dömdes förmån. Om det inte föreligger entydiga bevis i friande riktning måste utgångspunkten vara att riksåklagaren skall motsätta sig resning.

Jag förstår riksåklagarens ståndpunkt så, att åklagarsidans uppgift i första hand är att slå vakt om orubblighetsprincipen.

En sådan utgångspunkt är givetvis rimlig för företrädare för en myndighet, vars uppgift bl.a. är att tillgodose det allmänna intresset av att brott utreds och brottslingar lagförs, att värna målsägandens rätt och att medverka till att statens straffanspråk upprätthålls. Det kan också förefalla naturligt att åklagarväsendet, sedan en av dess befattningshavare med framgång fullföljt sin lagföringsuppgift, hävdar huvudregeln om lagakraftvunna domars orubblighet.

Min uppfattning är emellertid att nuvarande ordning fordrar ett betydligt mer aktivt handlande från riksåklagarens sida än som kommer till uttryck i den nyss angivna ståndpunkten och, särskilt, än som förekommit i ”fallet Ulf”. I en situation då nya omständigheter eller bevis framkommer som ger anledning att hysa tvivel på en fällande hovrättsdoms riktighet finns det nämligen praktiskt sett inte någon annan än riksåklagaren som har erforderliga möjligheter att granska det nya materialet i ljuset av den tidigare domen. Riksåklagaren har, särskilt inom ramen för en återupptagen förundersökning, tillgång till åklagar- och polisväsendenas samlade resurser. Den dömde saknar, å andra sidan, särskilt om han avtjänar fängelsestraff, möjlighet att låta undersöka det nya materialets bärkraft. Offentlig försvarare kan med nuvarande regler inte förordnas för ett sådant uppdrag. Den dömde är således i en sådan situation helt hänvisad till att antingen försöka förmå t.ex. en advokat att, åtminstone till en början, utan ersättning gå igenom handlingarna i målet eller hoppas på att någon ihärdig journalist skall intressera sig för fallet. Det är enligt min mening orimligt att hur väl en utredning av förutsättningarna för resning görs – och därmed hur väl underbyggd en eventuell resningsansökan kan komma att bli – får bero av sådana tillfälligheter som om någon privatperson väljer att engagera sig i saken.

Det kan dessutom med fog hävdas att vid tvivel på att ett avgörande i en statens domstol är riktigt, det principiellt måste vara en uppgift för ett statens organ att utreda hur starkt detta tvivel är och att, i förekommande fall, medverka till att rättelse sker.

Det är möjligt att riksåklagarens uppgift skulle kunna renodlas till att slå vakt om orubblighetsprincipen om det i vårt land fanns en ordning med en fristående instans för i första hand utredning av om det finns förutsättningar för att ansöka om resning och eventuellt också för prövning av om resning skall beviljas. Så är t.ex. fallet i Danmark (Den saerlige klageret), i Norge (Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker) och i England (the Criminal Cases Review Commission). Jag vill inte inom ramen för detta granskningsärende ta ställning till behovet av en nyordning utan nöjer mig med att konstatera att utan en sådan från parterna fristående instans tvingas riksåklagaren, av såväl principiella som praktiska skäl, att axla uppgiften att vara den dömdes motpart och samtidigt bära det yttersta ansvaret för att utreda om nya omständigheter är av sådant slag att de motiverar en ansökan om resning till den dömdes förmån.

Lämpligheten av att en åklagare använt sig av sin tjänstetitel när han efterfrågade vissa uppgifter på Internet samt vissa synpunkter rörande en åklagares möjlighet att bistå en kollega med råd

(Dnr 2299-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Björn Gustavsson klagomål mot kammaråklagaren Björn Rosenlöf vid Ekobrottsmyndigheten Stockholm (dåvarande Östra avdelningen). Björn Gustavsson anförde bl.a. att Björn Rosenlöf på ett diskussionsforum på Internet (dykarna.nu) uppgett att denne i tjänsten hade ett ärende som rörde fornminnesbrott trots att så inte var fallet. Han var vidare missnöjd med att Björn Rosenlöf involverade sig i utredningen av brottet, bl.a. genom att kontakta polismannen Kaj Furälv som handlade brottsutredningen.

Till anmälan var en utskrift av ett inlägg på det nämnda diskussionsforumet fogat.

Inlägget hade följande lydelse:

Information om vrakplundrarna (Hesperius m fl)

För ett tag sedan skrevs inlägg om att någon polisanmälts för vrakplundring av bl a s/s Hesperius och s/s Hindenburg. Jag skulle å tjänstens vägnar vilja komma i kontakt med personer som kan lämna upplysningar. Jag vill veta vem som polisanmälts, vem som gjort polisanmälan och till vilken polismyndighet.

Björn Rosenlöf, kammaråklagare i Stockholm
(här angavs telefonnumret till hans arbetsplats)

Utredningen

Ärendet remitterades till Ekobrottsmyndigheten som anmodades att lämna upplysningar och yttra sig över vad som anförts i Björn Gustavssons anmälan.

Ekobrottsmyndigheten (generaldirektören Gudrun Antemar) kom in med ett remissvar jämte yttranden från avdelningschefen Gunnar Stetler och Björn Rosenlöf.

Björn Rosenlöf bekräftade i sitt yttrande att han den 20 maj 2003 på Internetforumet www.dykarna.nu efterfrågat information på sätt som angetts.

Han uppgav vidare i huvudsak följande.

Som framgår av Gustavssons inlagor är det också riktigt att jag på min fritid sysslar med avancerad sportdykning och vraksökning, är emot vrakplundring samt är styrelseledamot i Ålands marinhistoriska sällskap r.f.

Min förfrågan på www.dykarna.nu

Under våren 2003 fick jag av en bekant veta att någon anmälts till polisen för att olovligen ha tillgripit en skeppsklocka från vraket av det år 1884 förlista ångfartyget s/s Hesperus. Eftersom jag i egenskap av åklagare kände väl till att anmälningar angående komplicerade brott i många fall inte utreds av polis eller åklagare p g a resursbrist eller okunskap rörande gällande lagstiftning, beslöt jag mig för att försöka få kontakt med aktuell förundersökningsledare för att bistå med mina kunskaper i ämnet. Det rör sig om relativt komplicerad lagstiftning samtidigt som ett domstolsavgörande av allmänpreventiva skäl var av stor vikt. Jag efterfrågade således information på Internetforumet www.dykarna.nu enligt ovan. Orsaken till att jag skrev ”å tjänstens vägnar” och angav min tjänstetitel var att det enligt uppgift förekommit trakasserier av och hotelser mot de personer som gjort polisanmälan och hörts som vittnen av polisen. Jag ville alltså att det skulle stå klart för den som läste min förfrågan att jag inte var någon av dem som stod bakom trakasserierna. Det kan nämnas att jag gjorde min förfrågan den 20 maj 2003 kl. 18.18 från min bostad och att jag inte i tjänsten hade att göra med den pågående förundersökningen. Att jag efterfrågade informationen ”å tjänstens vägnar” var således – beroende på vilken innebörd man lägger i uttrycket – kanske inte helt riktigt, även om jag för den skull inte gett mig obehörigen ut för att utöva myndighet.

Min ”involvering” i utredningen

Några dagar efter att jag gjort min förfrågan kontaktades jag av den polis som skötte utredningen, Kaj Furälv. Vi diskuterade de juridiska spörsmålen i allmänna ordalag och jag bekräftade att hans juridiska slutsatser var korrekta. Jag efterfrågade dock inte och fick inte heller ta del av någon sekretessbelagd information. Jag fick ex v varken veta vad anmälaren eller den misstänkte hette. Efter en tid hade jag även kontakt med kammaråklagare Katarina Mörnstad som sedermera väckte åtal i ärendet. Inte heller i det fallet efterfrågade jag eller fick del av uppgifter som omfattades av förundersökningssekretessen.

Gunnar Stetler anförde bl.a. följande.

Det är inte ovanligt att åklagare agerar samtalspart åt andra åklagare och poliser. Det kan vara ett sätt att förbättra beslutsunderlaget. Min bedömning är att Rosenlöf inte borde ha agerat på Internetforumet på sätt han gjort. Förfarandet är olämpligt.

Gudrun Antemar anförde bl.a. följande.

Björn Rosenlöfs tillvägagångssätt att efterfråga de aktuella uppgifterna via ett Internetforum har varit klart olämpligt och att ge sken av att detta skedde i hans yrkesutövning direkt missvisande.

Att en åklagare vid handläggning särskilt av komplicerade ärenden ibland är i behov av att utbyta råd och erfarenheter av andra åklagare är inget ovan-

ligt. Sålunda kan det exempelvis förekomma att åklagare vid Åklagarmyndigheten informellt begär råd av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten hur omfattande bedrägerier i näringsverksamhet lämpligen bör utredas. På motsvarande sätt förekommer det att en åklagare i Ekobrottsmyndigheten efterfrågar råd från en annan eko-åklagare med särskilda erfarenheter av tillämpning av en ny straffbestämmelse. Detta är ett normalt led i den egna kompetensutvecklingen och syftar till att förbättra beslutsunderlaget och därmed kvaliteten i brottsutredningarna. Den åklagare som agerar bollplank torde knappast ha något behov av personuppgifter och annan typ av identifierande information. Mot bakgrund av de uppgifter Björn Rosenlöf lämnat om sina kontakter med polismannen Kaj Furälv och kammaråklagaren Katarina Mörnstad finns det ingen anledning att kritisera honom härför.

I ett beslut den 10 november 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Efterfrågande av uppgifter på Internet

Av utredningen framgår att Björn Rosenlöf på ett diskussionsforum på Internet förklarade att han önskade komma i kontakt med personer som kunde lämna upplysningar om en viss förundersökning. De uppgifter han efterfrågade var vem som hade gjort polisanmälan i det aktuella ärendet, vem som hade anmälts och till vilken polismyndighet saken hade anmälts. Han uppgav att han ställde frågorna ”å tjänstens vägnar”.

Det är klarlagt att Björn Rosenlöf i sin tjänst som åklagare vid Ekobrottsmyndigheten inte handlägger ärenden av nu aktuellt slag och att det således inte var med anledning av hans tjänst där som frågan ställdes. Björn Rosenlöf har i stället uppgett att syftet med hans begäran på Internet var att kunna komma i kontakt med förundersökningsledaren i den aktuella utredningen för att bistå med sina kunskaper i det ämne som saken rörde. Han har vidare angett att han uttryckte sig som han gjorde för att han ville visa att han inte var en person som stod bakom trakasserier eller hot som han hade hört förekom mot personer som hade gjort polisanmälningar eller hörts som vittnen i detta slag av ärenden.

Även om Björn Rosenlöfs syfte varit att bistå med sina juridiska kunskaper i ämnet har han inte varit berättigad att ange att han sökte information på tjänstens vägnar. Den ytterligare förklaring som Björn Rosenlöf har lämnat om sitt sätt att uttrycka sig medför inte heller att det varit befogat att ange att han handlade i tjänsten. Jag anser i likhet med Ekobrottsmyndigheten att det står klart att Björn Rosenlöf agerade som privatperson när han efterfrågade uppgifterna. Hans påstående att han begärde uppgifterna i tjänsten var således oriktigt. Som hans förfrågan var formulerad måste han också ha insett att det kunde uppfattas som att han på detta sätt försökte få del av uppgifter som kunde vara föremål för förundersökningssekretess eller sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden.

Det är självfallet oacceptabelt att en åklagare uppger att han handlar i tjänsten när han i själva verket agerar som privatperson. Det är också av grundläggande betydelse för förtroendet för åklagarkåren att åtgärder som en åklagare vidtar i egenskap av privatperson ges sådan form eller utförs på

sådant sätt att det står klart att åklagaren inte agerar på yrkets vägnar. Detta gäller även om, som i förevarande fall, syftet med åklagarens agerande är en önskan att bistå annan med sina kunskaper inom det område som är aktuellt i en viss brottsutredning.

Björn Rosenlöf förtjänar allvarlig kritik för att han på Internet, under det felaktiga påståendet att han handlade på tjänstens vägnar, efterfrågade uppgifter gällande en brottsutredning.

Kontakterna med Kaj Furälv och Katarina Mörnstad

Björn Rosenlöf har, som framgått, uppgett att hans förfrågan på Internet motiverades av att han önskade komma i kontakt med förundersökningsledaren för att bistå denne med sina kunskaper om den lagstiftning som gällde inom området. Han har vidare upplyst att han efter sin förfrågan blev uppringd av Kaj Furälv och att han senare även kom i kontakt med åklagaren som väckte åtal i ärendet samt att han under sina kontakter med dessa personer inte efterfrågade eller fick del av några uppgifter som omfattades av förundersökningssekretess. Han har dock angett att han för Kaj Furälv bekräftade att dennes juridiska slutsatser var riktiga.

När det gäller såväl behovet som nyttan av att en åklagare i olika situationer rådgör och utbyter erfarenheter med kollegor har jag ingen annan uppfattning än den som redogjorts för i Ekobrottsmyndighetens remissvar. Vad Ekobrottsmyndigheten anfört tar emellertid enligt min uppfattning främst sikte på den situationen att en åklagare i sin roll som förundersökningsledare själv tar initiativ till att söka råd av en kollega.

I nu aktuellt fall är dock situationen något annorlunda då utgångspunkten är att en åklagare med ett privat engagemang inom det område en viss förundersökning rör önskat komma i kontakt med förundersökningsledaren i syfte att bistå denne med sina kunskaper. I en sådan situation finns det anledning att iaktta större försiktighet.

Om en åklagare oombedd önskar bistå med råd i ett ärende skall den kontakten tas med förundersökningsledaren och inte med den polisman som utreder ärendet. Det är förundersökningsledaren som ansvarar för förundersökningen i dess helhet och som har att ge dem som biträder honom behövliga direktiv i arbetet (1 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Det är inte förenligt med denna ordning att en annan åklagare än den som leder förundersökningen ger vad som kan uppfattas som anvisningar om arbetets inriktning till en utredningsman. Vidare anser jag att det bör krävas att åklagaren, i förekommande fall, vid sin kontakt med förundersökningsledaren upplyser om att han har ett privat engagemang i de frågor som är aktuella i förundersökningen.

När det gäller Björn Rosenlöfs kontakter med Kaj Furälv och Katarina Mörnstad har jag, mot bakgrund av vad som framkommit om hans avsikt att söka kontakt med förundersökningsledaren i ärendet och om innehållet i kontakterna, inte underlag för att kritisera honom i denna del och har inte heller funnit det meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder i saken.

Uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polisingripande under en demonstration

(Dnr 3049-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Mats Selander klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av en polismans ingripande under en demonstration. Han uppgav bl.a. följande.

Den 2 juli 2005 hölls en demonstration anordnad av föreningen MBR, Människorättsorganisationen för Bioetisk Reform, på Sergels Torg i Stockholm. Polismyndigheten hade lämnat följande tillstånd för demonstrationen: ”Demonstration mot abortlagen med banderoller/bilder och högtalare. Ca 50-500 demonstranter.” I demonstrationen deltog dock endast ett tiotal personer, bl.a. föreningens ordförande Mats Selander. Demonstranterna bar fyra banderoller med text och bilder. Bilderna, som föreställde aborterade foster, var cirka en meter höga och 70–100 cm breda. I anslutning till bilderna fanns texter som bl.a. ”Vi tyckte inte vi hade tid med dig – förlåt”, ”Jag tvingade din mamma att abortera dig – förlåt” och ”Mer än en miljon ofödda dödade i Sverige sedan 1975”.

Eftersom Mats Selander m.fl. inför demonstrationen hade varit oroliga för eventuella motdemonstranter hade en polisman lovat att se till att en polispatrull skulle möta dem på platsen. Men då ingen polis kom påbörjades manifestationen i alla fall. Det uppstod vid ett tillfälle en livlig diskussion med en förbipasserande kvinna. Det uppstod en mindre folksamling och Mats Selander ringde för säkerhets skull till polisen. En polispatrull med bl.a. kommissarien Peter Matilainen anlände och därefter kunde demonstrationen fortgå utan störningar.

Efter det att manifestationen pågått i ungefär två timmar uppgav Peter Matilainen att bilderna måste tas ned eftersom han då gjorde bedömningen att dessa ”väcker anstöt”. Om så inte skedde skulle bilderna tas i beslag. Peter Matilainen, som motiverade sitt beslut utifrån ”lagen om förargelseväckande beteende”, uppgav dock att demonstrationen kunde fortsätta utan bilder. Demonstranterna lydde och tog ned bilderna men avslutade demonstrationen, eftersom de inte såg någon ”poäng” med att fortsätta eftersom bilderna utgjorde deras främsta budskap.

Enligt Mats Selander hade föreningen fått tillstånd att visa bilderna, och han ifrågasatte därför om inte Peter Matilainens beslut innebar en faktisk inskränkning i de demokratiska fri- och rättigheterna.

Utredningen

Tillståndsbeviset för demonstrationen samt en händelserapport rörande demonstrationen infordrades och granskades.

Av tillståndsbeviset framgick att Mats Selander var ansvarig anordnare för en demonstration ”mot abortlagen” med banderoller/bilder och högtalare som skulle hållas i Sergelarkaden den 2 juli 2005 kl. 14.00–18.00.

I polisens händelserapport var antecknat bl.a. att det kl. 15.43 var ”lugnt” och att Mats Selander senare fick anvisning att ”ta ner bilderna men kan i övrigt fortsätta med demonstrationen”. Det var vidare antecknat att bilderna var ca 100 cm x 120 cm och visade aborterade och sönderklippta foster.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade anförts i anmälan.

Polismyndigheten (länspolismästaren Lennart Enocsson) kom in med ett remissvar till vilket var fogat upplysningar från tf. polismästaren Ulf Johansson (här utelämnat) och polismästaren Lars Hallberg samt en promemoria undertecknad av polisinsatschefen, kommissarien Peter Matilainen.

Peter Matilainen uppgav följande.

Den aktuella dagen tjänstgjorde jag som yttre kommissarie och fick i uppdrag av vakthavande befäl att ha tillsyn av demonstrationen. Syftet med tillsynen var att hindra våld från eventuella motdemonstranter. När jag anlände till platsen (kl. 15.31) fanns det ett tiotal motdemonstranter som lämnade platsen efter en stund. Jag stannade kvar på platsen.

Demonstrationen genomfördes som en stillastående demonstration nästan mitt på det som kallas för Plattan. Demonstranterna stod i en tät cirkel och höll upp fyra fem plakat med färgbilder på aborterade foster. Bilderna var ca 120 centimeter breda och 100 centimeter höga. På marken fanns nejlikor och sorgband som någon form av begravningssymbol.

Bilderna var mycket tydliga, fostrens kropp med huvud, armar, ben, fingrar syntes väl. På bilderna kunde även ses hur fostrets kropp (buken) klippts upp. Bilderna var tagna i sjukhusmiljö.

Tillståndsinnehavaren Mats Selander hade en monofon och höll olika tal. Med tanke på att demonstrationen genomfördes på ett sådant sätt att förbipasserande inte kunde undvika att se bilderna uppfattade jag det som att bilderna kunde väcka anstöt och vara obehagliga för exempelvis barn eller kvinnor som genomfört abort eller haft missfall.

Efter att ha rådgjort med jourhavande polischef Hallberg anmanades Mats Selander av mig att ta ned bilderna.

Jag förklarade för Selander att sättet som bilderna exponerades på kunde väcka anstöt vilket Selander höll med om, han förklarade att det var syftet. Jag förklarade vidare för Selander att demonstrationen inte var avbruten utan att de kunde fortsätta sin demonstration om de så önskade. Jag föreslog att han kunde ha bilderna liggande på ett bord eller på motsvarande sätt och att han kunde uppmana förbipasserande att komma och titta på bilderna. Men Selander valde att packa ihop och avbryta demonstrationen. Stora delar av mitt resonemang med Selander filmades av en dokumentärfilmare som Selander hade med sig.

Lars Hallberg upplyste bl.a. följande.

Den 2 juli 2005 hade jag, Lars Hallberg, myndighetsberedskapen i Stockholms län. Vid ca kl.16.10 aktuell dag blev jag uppringd, i min funktion som beredskapshavande polischef, av yttre kommissarien Peter Matilainen. Matilainen redogjorde omständigheterna för mig kring en tillståndsgiven demonstration mot aborter som pågick vid Sergels torg. Av redogörelsen framgick att demonstranterna visade stora plakat med fotomontage över aborterade foster. Ett av plakaten visade ett foster som var avklippt på mitten. Det fram-

gick vidare att flera personer som passerat demonstrationen hade tagit väldigt stor anstöt av fotografierna.

Demonstrationen bestod av ca tio personer och av tillståndet framgick att banderoller/bilder bl.a. skulle användas.

Med stöd av de uppgifter Matilainen lämnat beslutade jag att Matilainen skulle ta kontakt med arrangören av demonstrationen. Detta i syfte att förklara det olämpliga med att visa bilder på aborterade foster samt att informera om att ett flertal personer vållats anstöt. Något hinder mot fullföljande av demonstrationen förelåg dock inte. Eventuell rapportering om förargelseväckande beteende var upp till Matilainen att besluta om.

Av händelserapporten framgår att Matilainen klockan 17.02 gav anvisningar till demonstrationen om att ta ned sina plakat.

Yttrande

I rollen som beredskapshavande polischef har man sällan att fatta beslut i straffrättsliga frågor. De beslut som tas är oftast administrativa gällande bl.a. utlänningslagen, lagen om vård av unga och förstärkningsvapen.

I detta ärende fick jag en föredragning av yttre kommissarien Matilainen. Mitt beslut var att Matilainen skulle ta kontakt med arrangören och informera denne om det olämpliga med uppvisade bilder. Jag informerade även Matilainen om att något hinder mot fullföljandet av demonstrationen inte förelåg. Något beslut om att ta ned bilder eller upplösande av demonstrationen togs inte. Detta framgår även av min dokumentation över kontakten med Matilainen. Eventuell rapportering för brott var upp till Matilainen att besluta om.

Vidare hantering av ärendet beslutades av Matilainen varför jag inte kan yttra mig över skälen för dessa beslut. Det framgår dock av händelserapporten att Matilainen aldrig beslutat om att demonstrationen skulle upplösas. Det beslut som Matilainen tog var att bilderna på aborterade foster skulle tas ned. Ett skäl till detta kan vara att han informerat dem om att plakaten stör ordningen på platsen och att ett fortsatt visande kunde innebära rapport för brottet förargelseväckande beteende.

Av demonstrationstillståndet framgår att banderoller/bilder skulle användas under demonstrationen. Det framgår dock inte av tillståndet att bilderna skulle utgöras av förstorade bilder på aborterade foster.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Mats Selander är av uppfattningen att han hade fått polistillstånd för att visa bilder på aborterade foster.

Polismyndigheten kan konstatera att tillståndet gäller själva sammankomsten, inte innehållet i det som visas eller framförs vid sammankomsten. Tillståndskravet grundar sig på behovet av ordning och säkerhet på platsen och i dess närhet samt av hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi. Någon prövning av innehållet i det budskap som arrangören vill framföra får enligt 2 kap. 9 § ordningslagen inte ske. Tillståndssektionen vid City polismästardistrikt har därför inte heller tagit ställning till det budskap som arrangören ville framföra.

Mats Selander uppger i sin anmälan att yttre kommissarien Peter Matilainen sade att bilderna måste tas ned eftersom han bedömde att de väckte anstöt och att han motiverade sitt beslut utifrån lagen om förargelseväckande beteende. Selander är av uppfattningen att Matilainens beslut innebär en faktisk inskränkning i de demokratiska fri- och rättigheterna.

Det framgår av händelserapporten och utredningen i ärendet att det inte fattades något beslut om att upplösa demonstrationen. Även av Selanders anmälan framgår att Matilainen poängterade att demonstrationen kunde fortsätta. Därmed kan polismyndigheten konstatera att demonstrationen inte har upplösts efter beslut av polisen. Däremot beslöt polismästare Hallberg att kommissarie Matilainen skulle ta kontakt med arrangören och informera

honom om det olämpliga i att visa bilderna och att flera personer hade vållats anstöt. Hallberg informerade Matilainen om att det inte förelåg något hinder mot fullföljande av demonstrationen och att eventuell rapportering för brottet förargelseväckande beteende fick Matilainen själv besluta om. Matilainens åtgärd innebar att han tog kontakt med Mats Selander och anmodade denne att ta ned bilderna. Matilainen förklarade att demonstrationen inte var avbruten och föreslog att bilderna kunde vara liggande och att förbipasserande kunde uppmanas att komma och titta. Därefter tog Selander och de övriga demonstranterna ned bilderna och valde själva att avbryta demonstrationen. I och med att demonstranterna själva avbröt demonstrationen valde Matilainen att inte rapportera något brott och därför tog han heller aldrig slutlig ställning till frågan om sättet att förevisa bilderna innebar ett förargelseväckande beteende i den mening som avses i 16 kap. 16 § BrB.

Mats Selander yttrade sig över remissvaret. Som komplettering till sin anmälan lämnade han också in en film inspelad under demonstrationen. Under den inspelade sekvensen samtalar Peter Matilainen med Mats Selander angående demonstrationen. Av filmen framgår att Peter Matilainen uppmanade Mats Selander att ta ned bilderna som användes under demonstrationen med hänvisning till att dessa kunde väcka anstöt, att han annars skulle rapportera Mats Selander för förargelseväckande beteende och ta bilderna i beslag samt att demonstrationen kunde fortsätta sedan bilderna tagits ned. Mats Selander förklarade att bilderna utgjorde den vitala delen i själva demonstrationen. Peter Matilainen sa då att Mats Selander kunde låta bilderna ligga på ett bord så att förbipasserande som var intresserade på så sätt kunde ta del av bilderna.

I ett beslut den 20 juni 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1, 3 och 4 RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Dessa friheter innebär bl.a. att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att anordna och bevista sammankomster och att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Dessa fri- och rättigheter får inom vissa ramar begränsas genom lag (2 kap. 12–14 §§ RF). Sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 § andra stycket RF).

Likaså gäller enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10). Rätten att demonstrera och anordna opinionsmöten behandlas i artikel 11 i vilken det bl.a. slås fast att var och en

har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Dessa friheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa särskilt uppräknade intressen, bland dem allmän säkerhet och förebyggande av oordning eller brott.

Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna av det slag som åsyftas i 2 kap. 14 § RF finns i 2 kap. ordningslagen (1993:1617).

Allmänna sammankomster, varmed avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer (1 § första stycket 1), får enligt huvudregeln inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd (4 § första stycket). Frågor om tillstånd till en allmän sammankomst prövas av polismyndigheten (8 § första stycket). Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en allmän sammankomst (16 § andra stycket). Den som inte följer de ordningsregler som gäller enligt ett sådant villkor är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten (17 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller mot ett villkor som har meddelats enligt 16 § andra stycket kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (29 § första stycket 1).

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls en allmän sammankomst bl.a. om det vid en tidigare sammankomst av samma slag har uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (25 § första stycket 1).

De grunder på vilka en polismyndighet får inställa eller upplösa en allmän sammankomst anges i 22 och 23 §§. Enligt 22 § får så ske om sammankomsten hålls i strid med ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd eller i strid med ett förbud enligt 25 §. Polismyndigheten får vidare upplösa en allmän sammankomst om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (23 § första stycket 1). En allmän sammankomst får således inte – till skillnad mot en offentlig tillställning – upplösas på den grunden att det vid den förekommer något som strider mot lag. Vidare gäller att en allmän sammankomst får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningar av trafiken (24 §).

I ordningslagen anges således under vilka förutsättningar polisen får upplösa en demonstration. Bestämmelserna i ordningslagen reglerar endast polisens möjlighet att ingripa mot demonstrationen som sådan och berör inte polisens möjlighet att under en pågående demonstration ingripa mot en enskild demonstrant. I polislagen och rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel finns bestämmelser om polisens möjlighet att ingripa mot enskilda deltagare i en demonstration som stör ordningen eller begår brott, se t.ex. 13 § polislagen (1984:387).

Åtskilliga straffbestämmelser sätter gränser för vad som får förekomma vid en allmän sammankomst, t.ex. bestämmelserna om misshandel och ska-

degörelse. Vidare sätter exempelvis straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken, BrB) gränser för yttrandefriheten. När det gäller brottet förargelseväckande beteende (16 kap. 16 § BrB) intar lagen den ståndpunkten att bestämmelsen inte får fattas som en åsiktsförbrytelse. Straffbestämmelsen kan således inte tolkas så att den fungerar som en yttrandefrihetsbegränsning (se Brottsbalkskommentaren, Holmqvist m.fl., s. 16:100 ff. och prop. 1975/76:209 s. 142). I Fri- och rättighetsutredningens betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter uttalas att bestämmelsen åtminstone enligt nutida uppfattning anses inte få tillämpas så att den inkräktar på åsikts- eller yttrandefriheten samt att gränsdragningen i praxis emellertid har visat sig vansklig, särskilt när det gäller uttalanden på plakat och dylikt vid demonstrationer (SOU 1975:75 s. 286 f., se även s. 309).

Bedömning

Den 14 april 2005 lämnade polismyndigheten tillstånd för en demonstration som skulle hållas den 2 juli 2005 på Sergels torg i Stockholm. Enligt tillståndet var det fråga om en demonstration ”mot abortlagen” med banderoller/bilder och högtalare. Mats Selander antecknades som ansvarig samordnare, och av angivna särskilda villkor följde bl.a. att han ansvarade för att god ordning skulle råda under hela demonstrationen.

Vid demonstrationen visades banderoller med stora bilder föreställande aborterade foster. Mats Selander har i sin JO-anmälan upplyst att det vid ett tillfälle uppstod en livlig diskussion och därefter en folksamling med anledning av bilderna samt att detta inträffade innan polis kom till platsen. Såvitt framgår av polisens händelserapport uppstod inte, under den tid polisen var närvarande, någon oordning. Tvärtom noterades att det var lugnt och att det var tillräckligt att tillsyn utövades. Utredningen ger emellertid vid handen att Peter Matilainen, trots detta, efter en stund uppmanade Mats Selander att ta ned bilderna med motiveringen att dessa kunde väcka anstöt. Peter Matilainen angav att han i annat fall skulle rapportera Mats Selander för förargelseväckande beteende och ta bilderna i beslag. Följden blev att demonstranterna i stället valde att avsluta demonstrationen eftersom de inte ansåg det meningsfullt att fullfölja den utan att ha möjlighet att på ett tydligt sätt visa bilderna.

Frågan är således om Peter Matilainens handlande rent faktiskt medförde en inskränkning av Mats Selanders och övriga demonstranters grundläggande fri- och rättigheter.

Som en allmän utgångspunkt vid bedömningen i det följande är det lämpligt att ta vissa principiella uttalanden av Europadomstolen rörande yttrandefriheten. I avgörandet den 7 december 1976 i målet Handyside mot Förenade Konungariket och i en rad senare domar har domstolen uttryckt saken på följande sätt.

”Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett (demokratiskt) samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. – – – den omfattar inte endast ’information’ och ’idéer’ som mottas positivt eller kan anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Det-

ta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget ’demokratiskt samhälle’ kan existera” (efter Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2007, s. 366).

Det är alltså, kort uttryckt, så att den demokratiska rättsstaten har en plikt att värna medborgarnas rätt att föra fram även sådana åsikter och ståndpunkter som kan väcka förargelse. Plikten gäller, noga taget, alldeles särskilt sådana kontroversiella budskap, eftersom mera ”ofarliga” sådana vanligen inte har samma behov av skydd.

Jag vill också understryka att det i förarbetena till regleringen i 2 kap. RF framhålls att det demokratiska styrelsesättet inte kan bli annat än en tom form, om de enskilda medborgarna inte har en vidsträckt frihet att ta del i opinionsbildningen i samhället genom att uttrycka sina åsikter, bilda föreningar, delta i demonstrationer etc. (SOU 1975:75 s. 89). Lagstiftaren har därför eftersträvat att ge den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ett starkt skydd. Reglerna om skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna har i enlighet härmed utformats på ett sådant sätt att skyddet gäller oavsett vem som anordnar ett möte eller en demonstration och oavsett vilka åsikter som därvid förs fram.

För att regelsystemet skall fungera på avsett sätt krävs att polismyndigheten, särskilt när demonstrationstillstånd har beviljats, avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen skall kunna genomföras i enlighet med det fattade beslutet. Polismyndigheten får inte låta sig påverkas av den uppfattning som beslutsfattarna eller den allmänna opinionen kan ha om det budskap som är avsett att förmedlas genom demonstrationen. En annan sak är att polismyndigheten självfallet vid sin planering inför en demonstration måste beakta den omständigheten att framförandet av ett kontroversiellt budskap kan komma att medföra risker för allvarliga ordningsstörningar. – I detta sammanhang kan nämnas att Europadomstolen i ett liknande fall, som avsåg demonstrationer organiserade av en förening av läkare som var motståndare till abort, har framhållit att en demonstration måste kunna genomföras utan att demonstranterna riskerar att utsättas för våld från meningsmotståndare. Om det finns en sådan risk, kan detta avhålla individer eller grupper från att öppet utrycka sina åsikter i kontroversiella frågor. Rätten att anordna en motdemonstration innefattar därför inte en rätt att hindra att huvuddemonstrationen genomförs. Europadomstolen konstaterade vidare bl.a. att staten visserligen är skyldig att vidta åtgärder för att säkerställa att en demonstration kan genomföras men att detta inte kan innebära en fullständig garanti för att så kan ske (se avgörandet den 21 juni 1988 i målet Plattform ”Ärtze für das Leben” mot Österrike, se även Danelius, a.a. s. 412).

Som framgått förutsätter ett ingripande mot en demonstration som sådan tydligt stöd i de till grundlagsreglerna om skydd för demonstrationsfriheten anknytande reglerna i ordningslagen. Ett ingripande kan ske genom att demonstrationen upplöses eller, och i första hand, genom en mindre ingripande åtgärd (se 2 kap. 22–24 §§ ordningslagen). En annan sak är, som jag tidigare påpekat, att bestämmelserna i polislagen och de regler om straffprocessuella tvångsmedel som finns i rättegångsbalken ger polisen möjlighet att ingripa

mot enskilda deltagare i en demonstration som stör ordningen eller begår brott (se JO 1996/97 s. 89).

Det har i ärendet inte ens antytts att situationen i det nu diskuterade fallet var sådan att polismyndigheten kunnat upplösa demonstrationen, dvs. det var inte fråga om att svårare oordning uppkommit eller att avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken förelegat (2 kap. 23 § första stycket 1 ordningslagen). Det finns också skäl att framhålla att JO tidigare har uttalat att den närmare avvägningen mellan de motstående intressen som kan föreligga vid en demonstration har gjorts av lagstiftaren genom reglerna i ordningslagen. Denna reglering är i princip uttömmande, och det finns således inte utrymme för några lämplighetsöverväganden från en polismyndighets sida vare sig vid tillståndsgivningen eller i själva demonstrationssituationen vid sidan av vad som följer av ordningslagens regler (JO 2000/01 s. 75, särskilt s. 89).

Peter Matilainens ingripande vid demonstrationen synes i stället ha motiverats av att han ansåg att brott begicks. Polismyndigheten har visserligen anfört att Peter Matilainen aldrig tog slutlig ställning till frågan om sättet att förevisa bilderna innebar förargelseväckande beteende, eftersom demonstrationen avbröts. Uttalandet är anmärkningsvärt. Enligt min mening kan Peter Matilainens handlande inte förstås på annat sätt än att han uppenbarligen ansåg att brottet förargelseväckande beteende var för handen.

I brottsbalkskommentaren anges, som tidigare redovisats, att brottet förargelseväckande beteende inte får fattas som en åsiktsförbrytelse. Vidare uttalas, beträffande brottets förhållande till tryckfriheten, att ”en förutsättning för tillämpning av 16:16 på spridning av tryckt skrift är att spridandet på grund av det sätt varpå det sker är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten och att alltså för ansvar inte kommer an på om skriftens innehåll är förargelseväckande” samt att brottet inte skall ”fungera som en yttrandefrihetsbegränsning” (s. 16:102 f.).

Jag anser att samma synsätt bör gälla i förhållande till övriga opinionsfriheter. Att offentligen uttrycka en åsikt eller framföra ett budskap bör aldrig i sig kunna vara att betrakta som förargelseväckande beteende. Ansvar för sådant brott bör endast kunna komma i fråga om åsikten eller budskapet framförs genom ett handlande som kan väcka anstöt eller, med de ord som används i bestämmelsen, genom ett *beteende* som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. En mera vidsträckt tolkning av bestämmelsens räckvidd skulle, enligt min uppfattning, innebära ett avsteg från kravet på att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter måste ske genom tydlig lag.

Jag är visserligen medveten om att bestämmelsen ibland tillämpats på ett sätt som skulle kunna tyda på att framförandet av en åsikt bestraffats, främst i äldre rättsfall från tiden före tillkomsten av 1974 års regeringsform (se t.ex. Stockholms rådhusrätts dom i SvJT 1964 ref. s. 19). I brottsbalkskommentaren lämnas också det inte helt entydiga beskedet att den som tillkännager en åsikt inte drabbas av straffansvar, hur förargelseväckande än tillkännagivandet må vara, ”med mindre den omständigheten att tillkännagivandet sker offentligen är ägnad att väcka förargelse” (s. 16:101). Jag utgår emellertid från att en domstol numera, när det gäller fall av konstitutionellt skyddade

opinionsyttringar, skulle tillämpa straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende på det restriktiva sätt som jag nyss förordat. (För en kritisk genomgång av rättsfall och doktrin i frågan se Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten, s. 613 ff. och SvJT 1999 s. 568).

Jag har tagit del av bilder liknande dem som visades vid demonstrationen och kan i och för sig förstå att de kan väcka anstöt. Det kan också antas att ett syfte med att visa bilderna var just att dessa skulle chockera och upplevas som obehagliga. Jag har antagit att demonstranternas avsikt var att vinna anhängare till sin ståndpunkt genom att med bilderna bl.a. visa den grad av utveckling mot färdig människa som aborterade foster kan ha uppnått.

Det kan således knappast ha rått något tvivel om att bilderna utgjorde en bärande del av det budskap som demonstranterna ville förmedla. Det måste likaledes ha stått klart att det var bildinnehållet som sådant – och inte hur demonstranterna betedde sig då bilderna förevisades – som kunde uppfattas som stötande. Jag är därför av den bestämda uppfattningen att ett uppvisande av bilderna i den aktuella situationen på intet sätt kunde betecknas som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening. Jag anser således att det var fel av Peter Matilainen att påstå att Mats Selander gjorde sig skyldig till brott och att bilderna därför skulle kunna tas i beslag.

Slutligen, eftersom syftet med demonstrationen var att väcka opinion mot ”abortlagen”, och med hänsyn till den centrala roll som bilderna spelade för att förmedla detta budskap, är det lätt att förstå att ingripandet fick till följd att demonstranterna inte ansåg det meningsfullt att fortsätta sin opinionsbildning. Även om det givetvis är så, som polismyndigheten betonat, att demonstrationen formellt sett inte upplöstes, resulterade Peter Matilainens handlande likväl i att demonstranterna betogs möjligheten att framställa sitt budskap på det sätt de avsett. Hans åtgärd fick därför i praktiken samma effekt som om polismyndigheten beslutat att upplösa demonstrationen.

Sammanfattningsvis saknade ingripandet under den aktuella demonstrationen enligt min mening stöd i lag och måste, med hänsyn till dess effekt, sägas ha medfört en kränkning av Mats Selanders och övriga deltagares yttrande- och demonstrationsfrihet. Även om det, som framgått, inte är helt självklart hur brottet förargelseväckande beteende skall avgränsas, förtjänar Peter Matilainen kritik för sitt handlande. Det är emellertid på sitt sätt mera anmärkningsvärt att polismyndigheten i sitt yttrande väsentligen nöjt sig med att konstatera det uppenbara, nämligen att demonstrationen formellt inte upplöstes och att Peter Matilainen inte rapporterat något brott. Det inträffade borde ha föranlett myndigheten att själv reflektera över ingripandets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter.

Kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m.

(Dnr 3493-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde S.J. klagomål mot bl.a. Polismyndigheten i Västra Götaland med anledning av polisens agerande efter en polisanmälan mot hans son (född i mars 1990). Han anförde bl.a. att ett polisförhör hade hållits med sonen i skolans lokaler men att varken han eller pojkens mor underrättats om att förhöret skulle äga rum.

Skolledningens agerande granskades av JO André i ärende dnr 4061-2005 (se s. 467).

Utredningen

Handlingar i polismyndighetens aktuella ärenden infordrades och granskades.

Av handlingarna i ett ärende framgick att S.J. den 1 februari 2005 hade gjort en polisanmälan om tjänstefel och att vice chefsåklagaren Bengt Landahl, Riksenheten för polismål Göteborg, den 20 maj 2005 beslutat att inte inleda förundersökning.

Av utredningen i övrigt framgick bl.a. följande.

Den 27 januari 2005 gjordes en polisanmälan om misshandel av en elev på Hedekas skola och samma dag beslutade polisinspektören Stefan Lång att inleda förundersökning. Under rubriken ”ÖVRIGT” på polisanmälan var antecknat att samtliga inblandade var minderåriga. Den nämnda dagen hölls även ett målsägandeförhör. Målsäganden uppgav därvid att hon blivit knuffad/stött i bröstet med en trähockeyklubba så att hon ramlat baklänges in i de personer som befann sig på platsen och att gärningsmannen gick i hennes klass. Tre andra elever i klassen hade enligt målsäganden filmat händelsen med sina mobiltelefoner. Den 31 januari 2005 åkte polisinspektören Peter Grönberg och polisassistenten Pia Wignell till Hedekas skola. De var uniformsklädda och kom till skolan i ”målad polisbil”. Med anledning av den inträffade händelsen höll personal på skolan ett möte i den klass där de inblandade eleverna gick varvid händelsen togs upp. Peter Grönberg och Pia Wignell deltog i detta möte. Därefter fördes ”samtal” kring det inträffade på rektorsexpeditionen med berörda elever. Förundersökningen lades ned den 10 mars 2005 på grund av att den misstänkte inte hade fyllt 15 år.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet.

Polismyndigheten (länspolismästaren Ingemar Johansson) kom in med ett remissvar till vilket var fogat bl.a. en promemoria med upplysningar som inhämtats från Peter Grönberg.

Av promemorian framgick att Peter Grönberg tjänstgjorde som yttre befäl vid det aktuella tillfället, att han var klädd i uniform och att det var skolans

rektor som önskade hans medverkan vid mötet samt att Peter Grönberg ringde till socialtjänsten innan han åkte till skolan.

Ingemar Johansson anförde i huvudsak följande.

Bedömning

Händelsen på skolan

Att polisen fanns på skolan bör ses mot bakgrund av 1990-talets polisreformer. Statsmakterna fattade då flera beslut som innebar att polisarbetet mera skulle inriktas på brottsförebyggande och problemorienterade insatser.

Som en följd av dessa beslut har polisens samarbete med andra myndigheter och organisationer fördjupats. Polisens närvaro i olika sammanhang behöver därför inte med nödvändighet ses som ett uttryck för statens repressiva makt utan polisen utgör tvärtom en trygghetsskapande faktor i samhället och inte minst inom skolan.

Statsmakterna har bestämt att polisens synlighet skall öka. Det är anledningen till att polisen numera som regel är uniformsklädd. Polisuniformen är en symbol för trygghet i samhället.

En viktig målgrupp för polisen är barn och ungdomar. Det är angeläget att vinna deras förtroende. Framgångsfaktorer för polisen är att vara närvarande i skolan och delta i lag- och rättundervisning och i skolans arbete med att skapa en trygg skolmiljö liksom att komma till skolan när skolledningen ber om hjälp. Polisen har därför en given roll i skolan.

Förundersökningen har lagts ned av behörig förundersökningsledare inom polisen. Utöver målsägandeförhöret har polisen inte vidtagit några utredningsåtgärder som att hålla förhör vare sig på skolan eller senare. Den situationen uppstod inte som gjorde att det blev aktuellt att kalla till förhör och tillämpa bestämmelserna i lagen om unga lagöverträdare.

Det var rektorn och klasslärarен som reagerade snabbt och resolut och ingrep mot mobbningen och tog ansvaret för att reda ut vad som hade hänt. Det skedde tillsammans med eleverna i klassen och med den mobbade elevens föräldrar. Polisen fanns där som stöd och hjälp till rektorn och utgjorde en trygghetsskapande faktor i skolmiljön. Socialtjänsten var informerad.

När det gäller samarbetet mellan skola och polis bör det i första hand vara rektorn som anger premisserna för detta samarbete, eftersom det är han som har ansvaret för verksamheten på skolan. Behovs- och proportionalitetsprinciperna enligt 8 § polislagen får anses iakttagna.

Tvångsåtgärder

Förutsättningarna för polisens arbete blir ofta andra vid tvångsåtgärder i skolan. Generellt gäller att ingripanden i form av straffprocessuella eller andra tvångsåtgärder mot elever i skolmiljö av uniformerad polis bör undvikas. Ingripanden av det slaget strider mot hänsynsprincipen och är ägnade att ge negativa effekter.

Det innebär att en elev bör hämtas till förhör endast om det finns mycket speciella skäl för detta. Det gäller också att hålla förhör i skolan. Undantag från denna princip kan vara tidsnöd på grund av inträffade akuta situationer.

Beträffande S.J:s anmälan om tjänstefel upplyste polismyndigheten i remissvaret att Bengt Landahl den 20 maj 2005 hade beslutat att inte inleda förundersökning med motiveringen att anmälningsuppgifterna inte gav anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats.

S.J. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 19 januari 2007 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Utredningen ger vid handen att polismyndigheten beslutade att inleda förundersökning efter en anmälan den 27 januari 2005 om misshandel som skulle ha skett på Hedekas skola i Munkedals kommun. Den utpekade gärningsmannen var elev på skolan och hade inte fyllt 15 år vid gärningstillfället. Medan förundersökning pågick åkte Peter Grönberg och Pia Wignell, uniformsklädda, till skolan och deltog där i ett möte som bl.a. skolans rektor höll i den klass där målsäganden och den utpekade gärningsmannen gick. Mötet ägde rum den 31 januari 2005 och hölls med anledning av den inträffade händelsen. Efter mötet hölls ett ”samtal” på rektorsexpeditionen med de inblandade eleverna om det inträffade. I detta deltog de båda polismännen och personal från skolan. Varken polisen eller skolledningen hade inför mötet underrättat den utpekade gärningsmannens vårdnadshavare om att saken skulle tas upp på det sätt som kom att ske. Förundersökningen lades ned den 10 mars 2005 på grund av att den misstänkte gärningsmannen inte hade fyllt 15 år.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag självfallet instämmer i vad polismyndigheten anfört om vikten av att polisen vinnlägger sig om barns och ungdomars förtroende. Polisen kan, och bör, givetvis vara närvarande i skolan, t.ex. genom att polismän deltar i undervisningen i lag och rätt och även på annat sätt bedriver upplysande och brottsförebyggande arbete i skolor. Polisen bör också med sin närvaro kunna kunna bidra till arbetet med att skapa en trygg skolmiljö. Det gäller såväl när polisen besöker skolor i rent förebyggande och kontaktskapande syfte som om ett besök föranleds av att bråk eller oroligheter förekommit och polisen t.ex. åtar sig att i allmänna ordalag informera större grupper av elever om vad som utgör brottsliga handlingar och vad sådana kan leda till.

Dessa mera allmänna konstateranden har emellertid, noga taget, föga med omständigheterna i det aktuella ärendet att skaffa. Som framgått var polismännens besök i Hedekas skola föranlett av att det gjorts en polisanmälan mot en utpekad elev. Förundersökning hade inletts. Besöket i skolan synes därför närmast ha haft ett brottsutredande syfte.

Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Av denna bestämmelse jämförd med 1 kap. 6 § brottsbalken följer att förundersökning inte skall inledas om ett brott har begåtts av någon som vid gärningstillfället inte hade fyllt 15 år.

Enligt polisanmälan i det aktuella ärendet hade en elev misshandlats på en skola av en för målsäganden känd gärningsman. Under rubriken ”ÖVRIGT” i anmälan var antecknat att samtliga inblandade var minderåriga. Den dag anmälan gjordes hölls ett förhör med den då 14-åriga målsäganden som uppgav att det var en namngiven klasskamrat till henne som hade utfört misshandeln och att tre andra klasskamrater hade filmat händelsen. Senare samma dag beslutade polisen att inleda förundersökning. Eftersom omständigheterna tydde på att den utpekade gärningsmannen inte hade fyllt 15 år borde polisen, innan beslut i förundersökningsfrågan fattades, ha kontrollerat gärningsman-

nens ålder. Om saken kontrollerats hade det visat sig att gärningsmannen inte hade fyllt 15 år vid tidpunkten för gärningen och att förundersökning således inte skulle inledas.

Om en förundersökning inleds och det därefter framkommer att det brott som utredningen gäller begåtts enbart av någon eller några som är under 15 år skall naturligtvis förundersökningen läggas ned utan dröjsmål. I förevarande fall lades förundersökningen ned först den 10 mars 2005 trots att polisen i vart fall vid mötet i skolan den 31 januari 2005 rimligen måste ha fått underlag för ett sådant beslut.

I sammanhanget kan nämnas att om det saknas förutsättningar att inleda förundersökning kan i vissa fall i stället frågan om inledande av utredning enligt 31 § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare (LUL) övervägas. Enligt denna bestämmelse kan, i de fall det på grund av gärningsmannes ålder inte skall inledas en förundersökning, en utredning om brottet ändå verkställas. En sådan utredning kan inledas bl.a. om den kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge eller om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet.

Även om polismyndigheten, som framgått, rätteligen inte borde ha inlett förundersökning hade polisen naturligtvis i den uppkomna situationen att följa de bestämmelser som reglerar förundersökningsförfarandet. Det gäller särskilt de ”samtal” som hölls med elever, bland dem den elev som utpekats för brott.

Jag vill med anledning av det inträffade erinra om att rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens bestämmelser inte avser några andra former av samtal med misstänkta än förhör. Om ett ”samtal” rör den sak som förundersökningen avser är det att betrakta som ett förhör. Den misstänkte bör få vetskap om att förhör inleds så att han kan bevaka sina rättigheter vid ett sådant, t.ex. göra framställning om att försvarare skall närvara. Vidare skall en förundersökning enligt 23 kap. 4 § första stycket andra meningen RB bedrivas på ett sådant sätt att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Denna straffprocessuella hänsynsprincip gör sig särskilt gällande när det är fråga om åtgärder som vidtas mot barn. I 17 § förundersökningskungörelsen (1947:948) föreskrivs exempelvis att förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada samt att det noga skall tillses att uppseende inte väcks kring förhöret. I sammanhanget kan vidare framhållas att i förarbetena till LUL uttalas att det är av särskild vikt att varken hämtning eller förhör med barn under 15 år sker i skolan annat än när mycket speciella skäl föreligger (prop. 1983/84:187 s. 22, se även Rikspolisstyrelsens allmänna råd om utredning av brott begångna av den som inte fyllt 15 år, FAP 403-1). I LUL finns också bestämmelser om att vårdnadshavaren eller annan motsvarande person i princip skall kallas till förhör (5 § och, såvitt avser utredning rörande brott som begåtts av någon som inte fyllt 15 år, 33 §). En förundersökning mot den som inte fyllt 18 år skall i vissa fall alltid ledas av en åklagare (3 § LUL). – Det kan tilläggas att flera av de regler som omgärdar en förundersökning även är tillämpliga vid en utredning enligt 31 § LUL (se 32 § samma lag).

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att Peter Grönbergs och Pia Wignells besök på skolan inte kan motiveras på det sätt polismyndigheten redogjort för i remissvaret. Jag finner i stället anledning att rikta kritik mot polismyndigheten för beslutet att inleda förundersökning, dröjsmålet med att lägga ned den felaktigt inledda förundersökningen liksom för de s.k. samtal som hölls på skolan.

Polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en lagakraftvunnen dom

(Dnr 3747-2005)

Anmälan

M.H. framförde i en anmälan, som inkom till JO den 25 augusti 2005, kritik mot åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Linköping, och Polismyndigheten i Östergötlands län för långsam handläggning av en förundersökning. Han uppgav att han blivit dömd av Göta hovrätt till sex månaders fängelse och att målsäganden, J.B., i ett brev därefter erkänt att hon ljugit i rätten. Anmälan gjordes till polisen men ännu åtta månader senare hade inget resultat redovisats. Nu skulle han inom kort påbörja verkställighet av straffet.

Utredning

Handlingar och muntliga upplysningar infordrades. Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten och polismyndigheten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande över handläggningen av de aktuella ärendena.

Åklagarmyndigheten (genom överåklagaren Krister Waern) inkom med ett remissvar till vilket var fogat yttrande från bl.a. kammaråklagaren Annica Kullander. Polismyndigheten (länspolismästaren Mats Löfving) inkom med ett remissvar, till vilket fogats ett yttrande av inspektören EvaBritt Wärn.

I ett beslut den 17 april 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

En förundersökning skall enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned.

I 23 kap. 3 § andra stycket RB föreskrivs att när åklagare är förundersökningsledare får denne anlita biträde av polismyndighet. Av 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom de direktiv som behövs för arbetet.

I Processlagsberedningens förslag till rättegångsbalk angavs att skyndsamhetskravet var av största betydelse för förundersökningens effektivitet och att det även var angeläget att straffet följer snarast efter brottet (SOU 1938:44 s. 286). Vilka krav som kan ställas på skyndsamhet under en förundersökning är emellertid till viss del beroende på förhållandena i det enskilda fallet. JO har i tidigare avgöranden uttalat att särskild skyndsamhet kan vara påkallad i fråga om mycket allvarliga brott eller när en dömd person avtjänar straff för att ansvarsfrågan skall kunna prövas innan frigivning sker (jfr JO 1980/81 s. 59 och JO 1962 s. 93).

En fråga som uppkommer i det aktuella fallet är om det kan ställas särskilda krav på skyndsamhet när en anmälan som görs kan innebära att nya bevis eller omständigheter föreligger som är ägnade att framkalla tvivel om en brottmålsdoms riktighet. Bakgrunden till frågeställningen är följande.

En ny prövning av en brottmålsdom som vunnit laga kraft kan komma till stånd endast med tillämpning av ett s.k. särskilt rättsmedel, t.ex. resning. Resning till förmån för en tilltalad kan beviljas bl.a. om en omständighet eller ett bevis som inte tidigare har förebringats åberopas och det med hänsyn till vad som åberopats och i övrigt förekommer, finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om den tilltalade har förövat det brott för vilket han dömts (58 kap. 2 § 4 RB). Om det beträffande en lagakraftvunnen dom framkommer nytt material kan detta givetvis vara av sådant slag att det direkt ger anledning till en ansökan om resning. I de flesta fall torde det emellertid krävas ytterligare utredningsåtgärder för att klarlägga om det nya materialet är sådant att grund för resning föreligger.

Riksåklagaren är enligt 7 kap. 4 § andra stycket RB allmän åklagare i Högsta domstolen, vilket innebär att ingen annan åklagare än denne är behörig att ansöka om resning avseende en hovrättsdom. Som JO tidigare uttalat (JO 2000/01 s. 69) innebär det att det ankommer på riksåklagaren att, om en enskild person som har fällts till ansvar för brott i resningssyfte begär att utredningsåtgärder skall vidtas, med utgångspunkt i den för åklagarna gällande objektivitetsprincipen ta ställning till om framställningen skall föranleda att förundersökningen återupptas. En lokal åklagare som mottar en sådan framställning skall därför vidarebefordra den till riksåklagaren.

Vid min granskning av Åklagarmyndighetens handläggning av det ärende som i massmedierna kom att betecknas som ”fallet Ulf” (JO:s dnr 2181-2005) uttalade jag att riksåklagaren har samma principiella skyldighet att, med utgångspunkt i objektivitetsprincipen, ta ställning till om uppgifterna bör föranleda ett återupptagande av förundersökningen om informationen kommer till riksåklagarens kännedom på annat sätt, t.ex. genom polis och/eller åklagare. Vidare anförde jag att min uppfattning är att nuvarande ordning fordrar att riksåklagaren intar en aktiv roll när en fråga om resning aktualiseras. I en situation då nya omständigheter eller bevis framkommer som ger anledning att hysa tvivel på en fällande hovrättsdoms riktighet finns det praktiskt sett inte någon annan än riksåklagaren som har erforderliga möjligheter att granska det nya materialet i ljuset av den tidigare domen.

För att riksåklagaren skall kunna inta den aktiva roll som krävs åligger det därför, som jag ser det, polis och åklagare att, om nya omständigheter fram-

kommer som ger anledning att ifrågasätta en straffdoms riktighet, informera riksåklagaren.

Det är givetvis inte så att varje påstående om att någon är felaktigt dömd medför en skyldighet att underrätta riksåklagaren. I de brottsutredande myndigheternas arbete torde det inte sällan förekomma t.ex. obestyrkta påståenden om att vissa domar grundats på felaktiga förutsättningar, utan att det uppkommer sådant tvivel på domens riktighet att riksåklagaren behöver underrättas. Om det emellertid hos polis och åklagare, t.ex. inom ramen för en förundersökning, framkommer nya uppgifter som, om de efter utredning visar sig vara vederhäftiga, ger anledning att ifrågasätta en fällande brottmålsdoms riktighet, krävs att polis och åklagare med skyndsamhet utreder saken. Utredningen tjänar då ett syfte vid sidan av dem som anges i 23 kap. 2 § RB, där det stadgas bl.a. att under förundersökningen skall utredas vem som kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot denne. Den skall också försöka klargöra om det föreligger någon sådan uppgift som skall vidarebefordras till riksåklagaren för ställningstagande i frågan om det finns skäl för denne att återuppta förundersökningen i det dömda målet.

Vilka krav på skyndsamhet från polis och åklagares sida som då kan ställas måste bli beroende av en prövning i det enskilda fallet. Starkare skäl att agera snabbt torde typiskt sett föreligga om den dömde är frihetsberövad eller inom kort skall påbörja verkställighet av ett fängelsestraff. Av betydelse kan också vara vilken grad av tvivel som kan antas uppkomma sedan de nya uppgifterna prövats. Är dessa sådana att de, om de verifieras, tydligt talar för att den fällande domen kan vara oriktig, måste naturligtvis stor kraft läggas på att utreda hur det förhåller sig.

I det aktuella fallet fick polismyndigheten och åklagaren genom anmälan angående urkundsförfalskning information om att M.H. hade dömts i hovrätt för sexuellt utnyttjande av underårig och att ett brev inkommit till hovrätten, som angavs vara skrivet av målsäganden, av innebörd att hon ljugit om övergreppen. Enligt anmälaren, som var vän med målsäganden, var brevet förfalskat. Brevet, och anmälan, var emellertid likväl omständigheter som i någon utsträckning var ägnade att väcka tvivel rörande brottmålsdomens riktighet.

Det tvivel som dessa förhållanden kunde ge upphov till var dock enligt min mening inte av sådan styrka att det kan anses ha uppkommit en skyldighet för de lokala brottsutredande myndigheterna att direkt vidarebefordra uppgifterna till riksåklagaren. Skulle det däremot under utredningen ha visat sig att brevet faktiskt var skrivet av målsäganden hade detta utgjort en omständighet som gett anledning att informera riksåklagaren.

Mot bakgrund härav, och i enlighet med det ovan förda resonemanget, anser jag att polis och åklagare i förevarande fall borde ha bedrivit utredningen med särskild skyndsamhet. M.H. var inte berövad friheten, men skulle avtjäna ett fängelsestraff. Enligt vad han uppgett i anmälan till JO, skulle verkställigheten påbörjas i september 2005. Det är dock inte känt om polis och åklagare fick kännedom om detta eller när de i så fall fick den kunskapen.

Anmälan om urkundsförfalskning inkom till polisen den 3 januari 2005. Den 19 januari 2005 övertog Annica Kullander förundersökningsledarskapet.

Det finns inte några åtgärder antecknade i ärendets dagbok förrän under sommaren 2005.

Av utredningen har emellertid framkommit att Annica Kullander muntligen gav EvaBritt Wärn direktiv om att handlingar med namnteckningar från de berörda skulle inhämtas från tingsrätt och hovrätt. EvaBritt Wärn skulle också kontrollera med SKL vilket jämförelsematerial som fordrades för att försöka fastställa vem som skrivit det aktuella brevet. När i tiden under våren 2005 dessa direktiv gavs har inte kunnat utrönas. Domstolarna meddelade dock EvaBritt Wärn att det där inte fanns några undertecknade delgivningskvitton. Hon kontaktade därefter SKL den 7 och 13 juni 2005.

Det har framkommit att EvaBritt Wärn fick uppfattningen att SKL behövde ”färska” skriftprov av de berörda personerna. Hon delgav Annica Kullander detta, som den 22 juli 2005 lämnade direktiv om att ”spontanskrift” samt helst även skriftprov skulle inhämtas från J.B. och att EvaBritt Wärn därför skulle kontrollera om och när J.B. kunde förväntas återvända till Sverige så att sådant prov kunde erhållas. I vart fall i juni 2005 uppgav M.H. för Annica Kullander att han och hans mor var villiga att lämna skriftprov. M.H. lämnade i samma månad sådant prov. Den 4 oktober 2005 fick EvaBritt Wärn kontakt med J.B. som då uppgav att hon skulle återvända till Sverige först under nyår 2005/2006. Skriftprov från M.H:s mor erhölls i december 2005. Sedan J.B. i januari 2006 lämnat skriftprov skickades materialet till SKL som i sitt utlåtande lämnade frågan om vem som utfört den undersökta namnteckningen öppen. Förundersökningen lades ned av Annica Kullander i mars 2006.

När det först gäller utredningen under våren 2005 har denna inte bedrivits med någon större skyndsamhet och det framstår som anmärkningsvärt att EvaBritt Wärn först i juni 2005 kontaktade SKL för att få svar på den grundläggande frågan om vilket material som krävdes för en bedömning där. Eftersom det inte har kunnat klarläggas när åklagaren gav direktiv i detta avseende har det inte kunnat utredas vem som bär ansvaret för att så skedde först då.

Tidsutdräkten i ärendet synes därutöver i viss utsträckning, som också Krister Waern funnit, ha berott på ett missförstånd. Krister Waern har uppgett att EvaBritt Wärns uppfattning, att det krävdes ”färska” skriftprov, var felaktig. Hur detta missförstånd uppstått har inte klarlagts. Hade EvaBritt Wärn haft klart för sig att det räckte med äldre skriftprov och delgett Annica Kullander denna uppfattning hade utredningen sannolikt kunnat bedrivas betydligt snabbare, inte minst mot bakgrund av att målsäganden befann sig utomlands.

Det dröjde således cirka ett år innan jämförelsematerialet skickades till SKL. Jag kan konstatera att en sådan handläggning inte är acceptabel. De speciella förhållandena – misstanken om att det kunde föreligga en omständighet som gav anledning att betvivla en hovrättsdoms riktighet – borde också enligt min uppfattning ha föranlett en särskilt skyndsam handläggning. Polis och åklagare förtjänar kritik för att handläggningen drog ut på tiden.

Kritik mot en polismyndighet med anledning av myndighetens samarbete med ett fackförbund vid en trafikkontroll

(Dnr 4241-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde G.C.E. klagomål mot Polismyndigheten i Jönköpings län med anledning av att polisen hade samarbetat med Svenska Transportarbetareförbundet (Transport) vid en trafikkontroll av timmertransporter. G.C.E. anförde att han hade sett ett inslag på SVT:s nyheter av vilket det framgick att polisen och Transport arbetade ihop för att försöka förmå vissa timmerbilars åkare att skriva på kollektivavtal. I inslaget uppgav bl.a. en representant från Transport att facket inte hade behörighet att få reda på åkarnas namn m.m. men den behörigheten hade polisen. G.C.E. ifrågasatte bl.a. om polisen skulle vara ”springpojkar” åt Transport.

Utredning

Från polismyndigheten infordrades en promemoria upprättad av chefen för trafikenheten, Göran Bäckström, om den aktuella trafikkontrollen. Av promemorian framgick bl.a. följande.

Den 22 september 2005 kontaktade en person från Transports avdelning i Jönköping Göran Bäckström och frågade om polisen skulle ha några kontroller av tung trafik under den kommande veckan. Anledningen var att Transport önskade se hur den yrkesmässiga tunga trafiken såg ut i verkligheten både då det gällde trafiksäkerhet och arbetsförhållanden. Göran Bäckström uppgav att en kontroll av tung trafik skulle äga rum den 27 september 2005. Nämnda dag utförde polisen kontroll av körkort, nykterhet, fordon, kör- och vilotider, förankring av last och draganordningar m.m. Företrädare för Transport var närvarande vid kontrollen. Poliskontrollen utfördes som vanligt så att ingen ”utomstående kunde ta del av polisens yrkesutövning”. När polisens kontroll av ett fordon var avslutad tillfrågades föraren om en representant från Transport fick ta kontakt med denne. Blev svaret ja kontaktades föraren, i annat fall togs ingen kontakt. Trafikbefäl för kontrollen var polisinspektör Nils-Erich Reuterdahl. Göran Bäckström såg inga formella hinder för att Transport kom ut till kontrollplatsen för att se hur verkligheten ute på vägen såg ut med tanke på det samarbete som polisen har med olika aktörer.

Till promemorian hade länspolismästaren Gunnar Lindelöw fogat upplysningar av vilka det framgick bl.a. att han på morgonen den 28 september 2005 hade beslutat att trafikkontroller på de premisser som gällt dagen innan inte skulle upprepas.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över polismyndighetens ”samverkan” med Transport vid trafikkontrollerna. Polismyndigheten (Gunnar Lindelöw) yttrade följande.

Av 3 § polislagen (1984:387) framgår att polisen ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisarbetet. Särskilt

nämns Åklagarmyndigheten och socialtjänsten. Samverkan är begränsad till sådant som berör polisens egen verksamhet.

Inom polisens trafiksäkerhetsarbete förekommer samverkan med flera organisationer såsom Vägverket, länsstyrelser och intresseorganisationen NTF. Det kan röra sig om en i författning föreskriven samverkan myndigheter emellan, men också om samarbete av annat slag som berör trafiksäkerheten. Vad gäller polisens samarbete med olika organisationer utanför myndighetsvärlden förekommer erfarenhetsutbyte, men också gemensamma kampanjer för intresset ökad trafiksäkerhet. Ett exempel av det senare slaget är den nämnda aktiviteten avseende fordons däcksutrustning.

I olika sammanhang har också Transport varit en av flera samverkanspartner.

När polisens arbete innebär myndighetsutövning ska det ha ett stöd i lag eller annan författning. På så sätt begränsas myndighetsutövningen till ett angivet innehåll och syfte.

Ansvarigt polisbefäl vid trafikkontrollerna den 27 september har uppgivit att polispersonalen vinnlade sig om att iaktta en tydlig gränsdragning mellan de kontrollåtgärder man genomförde och Transports agerande i ett, som det har framkommit, i första hand arbetsrättsligt intresse. Därmed kan sägas att polispersonalen synes ha iakttagit den begränsning vad gäller myndighetsutövningens innehåll och syfte som ska gälla.

De överväganden som låg till grund för mitt beslut på morgonen den 28 september avsåg det lämpliga i polisens agerande. Förarna av de stoppade fordonen och andra iakttagare kan ha uppfattat det som att en regelrätt samverkan har förekommit. Transport erbjöds ett tillfälle att samtala med förarna efter att polisen, om än av annat skäl, hade stoppat fordonen. Dessa samtal hade inte ett trafiksäkerhetssyfte och därmed kan polisen dessutom uppfattas ha haft samverkan på ett område som inte berör dess egen verksamhet.

Dessa förhållanden medförde att jag fann att polispersonal inte skulle fortsätta att genomföra trafikkontroller under de premisser som hade gällt den 27 september.

Under utredningen togs även del av ett inslag i SVT:s regionala nyheter, Smålandsnytt, om den aktuella händelsen samt vissa nyhetsartiklar publicerade på SVT:s hemsida om de utländska timmerbilarna och Transports inställning i saken.

I ett beslut den 12 oktober 2006 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Utredningen ger vid handen att polismyndigheten den 27 september 2005 genomförde en trafikkontroll i närheten av Vetlanda med inriktning på tunga fordon. Vid kontrollplatsen närvarade representanter från fackförbundet Transport. Efter det att polisen utfört sin kontroll informerades förarna av polisen om att företrädare för Transport fanns på platsen och önskade samtala med dem. Enligt polismyndigheten tydliggjorde polisen för varje förare att ”en kontakt med Transport föll utanför trafikkontrollen och var frivillig”.

I 3 § polislagen föreskrivs att polisen skall samarbeta med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Här avses både statliga och kommunala myndigheter samt allmänna såväl som enskilda organisationer. Som exempel på enskilda organisationer med vilka samarbete ofta kan vara av stort värde kan nämnas folkrörelserna, olika typer av föräld-

raföreningar samt försäkringsbolagen (Berggren och Munck, Polislagen, 5:e uppl., s. 41).

Det är ett naturligt led i polisens arbete att samarbeta med andra myndigheter och organisationer, t.ex. med idrottsföreningar inför större arrangemang, med föreningen Farsor och Morsor på stan för att öka tryggheten ute på gatorna eller med brottsofferjourer. På motsvarande sätt har polisen, vilket också framgår av remissvaret, haft samarbete med Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) och Däckbranschens Informationsråd i syfte att öka trafiksäkerheten. Jag har inte någon invändning mot att polisen samarbetar med olika organisationer i trafiksäkerhetsfrågor.

I det nu aktuella fallet synes det emellertid som om Transports närvaro på kontrollplatsen inte endast var föranledd av trafiksäkerhetsfrågor utan snarare i huvudsak syftade till att samtala med förarna om arbetsrättsliga förhållanden, t.ex. för att ta reda på om berörda åkeriägare hade tecknat kollektivavtal.

Vid den i ärendet aktuella tidpunkten pågick en debatt i medierna om det förhållandet att utländska åkerier hade tillåtits transportera stormfällt timmer efter stormen Gudrun. Debatten handlade både om trafiksäkerhetsfrågor och om olika arbetsrättsliga frågor. Enligt en nyhetsartikel som publicerades på SVT:s hemsida endast några dagar före trafikkontrollen hotade Transport med konflikt om inte de utländska åkerierna tecknade kollektivavtal. I artikeln sägs också att Transport skulle ”söka upp utländska chaufförer i timmersvängen och helt enkelt boka in datum för avtalsförhandlingar”.

I det TV-inslag som jag tagit del av uppges att Transport arbetade för att få reda på vilka utländska åkerier som var verksamma i Sverige för att få dessa att teckna kollektivavtal. Vidare uppgav företrädaren för Transport att trafikkontrollen var ett ”ypperligt tillfälle för oss att veta vilka företagen är” och ”varje fordon har ett tillstånd som vi inte har befogenhet att begära men det har ju polisen så då får vi fram namnen”. Enligt polismyndigheten skedde dock ingen otillbörlig förmedling av uppgifter från polisen till Transport. Jag finner inte tillräcklig anledning att utreda denna sak vidare.

Enligt min uppfattning framstår det emellertid som uppenbart att Transports närvaro vid kontrollplatsen i huvudsak hade ett arbetsrättsligt syfte – i vart fall var det den bild som förmedlades i det aktuella TV-inslaget. Det är självfallet inte en uppgift för polisen att samarbeta med ett fackförbund i en sådan sak.

Enligt polismyndigheten upplystes dock förarna om att kontakten med Transports representanter var frivillig. Den polisman som uttalade sig i TV-inslaget uppgav att de inte kan tvinga förarna att samarbeta med Transport men att de talar om att Transport kan ha ett samtal med förarna och det har inte stött på några problem utan fungerat bra. – I en sådan situation kan man emellertid diskutera vilket mått av frivillighet som ligger i ett jakande svar från en förares sida. Jag kan i sammanhanget erinra om Polisrättsutredningens uttalande om att en polisman som ingriper i myndighetsutövning rent faktiskt ger uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte, och att saken också torde uppfattas på det sättet av den person som ingripandet riktar sig mot och som därför befinner sig i ett sådant underläge att det strängt taget aldrig kan bli tal om någon egentlig frivillighet (SOU

1995:47 s. 145). Följaktligen måste polisen iaktta stor försiktighet och noggrant ta reda på samtliga förutsättningar när de inleder ett samarbete med exempelvis en enskild organisation.

Avslutningsvis noterar jag att Göran Lindelöw i ett tidigt skede gjorde bedömningen att polisens samröre med Transport inte var lämpligt i detta fall och att han då beslutade att det inte skulle upprepas.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört.

Initiativärende beträffande den s.k. razzian mot Internetsajten The Pirate Bay

(Dnr 2762-2006)

I ett beslut den 2 april 2007 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Initiativet

The Pirate Bay är en svensk webbsida för s.k. fildelning som ger möjlighet att ladda ned bl.a. film och musik från andra användare utan kostnad. Den 31 maj 2006 rapporterade medierna om att polisen hade genomfört en razzia mot The Pirate Bay i bl.a. det s.k. webbhotellet PRQ:s lokaler. De efterföljande dagarna fick händelsen ett relativt stort utrymme i massmedierna, vilket i sin tur sannolikt bidrog till att JO mottog ett mycket stort antal klagomål mot bl.a. polis och åklagare.

Debatten om tillslaget och den kritik som framfördes i anmälningarna hit rörde en rad olika aspekter. Det gjordes gällande bl.a. att tillslaget syftat till att stänga ned The Pirate Bay efter påtryckningar från USA och att företrädare för det svenska Justitiedepartementet skulle ha blandat sig i polisens och åklagarens arbete. Vidare kom ett flertal privatpersoner och företag, mot vilka inga brottsmisstankar riktats, att drabbas vid tillslaget eftersom även deras servrar togs i beslag. Tvångsmedelsbeslutens lagenlighet ifrågasattes och det framfördes misstankar om att företrädare för Antipiratbyrån, som bildats av svenska branschorganisationer för producenter och distributörer av bio- och videofilm och datorspel, medverkat.

Mot denna bakgrund beslutade jag den 2 juni 2006 att i ett initiativärende utreda den aktuella händelsen.

Utredningen

Åklagarmyndighetens, internationella åklagarkammaren i Stockholm, akt i ärendet granskades. Vidare genomgicks handlingar från Justitiedepartementet beträffande fildelning och angränsande frågor, och på plats i departementet granskades den e-postkorrespondens som förekommit i aktuella hänseenden. Därutöver infordrades handlingar från Polismyndigheten i Stockholms län, Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt samt från Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum i Stockholm och Umeå. Muntliga upplysningar inhämtades från överåklagaren Peter Hertting, kammaråklagaren Håkan Roswall (förun-

dersökningsledare i utredningen beträffande The Pirate Bay) och kriminalinspektören Jim Keyzer (polisens ”projektledare” i ärendet).

Av det som kommit fram vid min granskning finns det skäl att här särskilt nämna följande.

Det kan till en början konstateras att det inom Justitiedepartementet fortlöpande pågår verksamhet på det immaterialrättsliga området med bl.a. sedvanligt lagstiftningsarbete. En del av detta arbete har koppling till frågor om piratkopiering. I mars 2005 gav exempelvis departementet i uppdrag till Åklagarmyndigheten att tillsammans med Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen göra en översyn av den brottsbekämpande verksamheten på immaterialrättens område, däribland piratkopiering på Internet. I en rapport i augusti 2005 redovisades uppdraget till departementet. I mars 2006 lämnade departementet ett nytt uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att tillsammans vidta åtgärder för en effektivare bekämpning av immaterialrättsliga brott, särskilt när det gäller immaterialrättsintrång som utförs med användning av Internet. Uppdraget redovisades i juni 2006. Med hänsyn till de särskilda kompetenskrav som erfordras för att utreda immaterialrättsliga brott föreslogs bl.a. en ökad specialisering av polis och åklagare och att utredningarna framdeles koncentreras till vissa åklagarkammare och polismyndigheter.

Det finns också skäl att nämna att Motion Picture Association (MPA), som är en branschorganisation för filmbolag i USA, genom en svensk advokat i juli 2005 kontaktade Justitiedepartementet för få till stånd ett möte för att diskutera Sveriges hållning till fildelning och otillåten nedladdning av filmer. Det uppgavs att filmbolagen oroades över det förhållandet att fildelning av filmer världen över i stor utsträckning sker via Sverige. Mötet med företrädare för Justitiedepartementet ägde rum i oktober 2005. MPA har också till departementet under hösten 2005 sänt promemorior som innehållit beskrivningar av de polisanmälningar avseende fildelningssajter som MPA gjort och som redovisat omständigheter och juridiska resonemang kring The Pirate Bay. I mars 2006 fick dåvarande statssekreteraren Dan Eliasson ett brev direkt från en av cheferna för MPA i USA. I brevet påtalades bl.a. att tidigare gjorda polisanmälningar mot The Pirate Bay inte hade lett till något resultat och Dan Eliasson ombads därför att använda sitt inflytande för att få berörda myndigheter att agera i saken. Dan Eliasson besvarade brevet i april 2006 och uppgav då först bl.a. att ”law enforcement of intellectual property rights is a high Swedish priority” varvid han hänvisade till de nyss nämnda uppdragen till Åklagarmyndigheten m.fl. Sedan framhöll han särskilt att ”(a)ccording to the Swedish constitution, it is not possible for the Government or the Ministry to intervene in a specific case. I can however assure you that I follow closely the actions taken by the police and the prosecutors in respect of copyrights infringements on the Internet and I will not, if necessary, hesitate to initiate further measures to improve their effectiveness”.

Även företrädare för den amerikanska ambassaden kontaktade under hösten 2005 Justitiedepartementet. MPA hade nämligen också påtalat för ambassaden att Sverige blivit ett centrum för olaglig fildelning av bl.a. film. Ambassaden önskade därför information om vad Sverige gjorde på området för

att komma till rätta med dessa problem. Med anledning av denna propå upprättades inom departementet en promemoria om genomförda, beslutade, planerade och pågående åtgärder med koppling till upphovsrätt/piratkopiering och ett möte hölls i saken.

Vidare reste i april 2006 en svensk delegation med företrädare för Justitiedepartementet och polis- och åklagarväsendena till Washington D.C., USA. Syftet med resan var att utbyta erfarenheter, knyta kontakter och få kunskap om hur USA arbetar med IT-relaterade immaterialrättsintrång som exempelvis olovlig fildelning. Under resan träffade delegationen – i vilken bl.a. Håkan Roswall ingick – företrädare för amerikanska myndigheter och organisationer.

Under perioden februari–maj 2006 gjordes anmälningar mot The Pirate Bay beträffande brott mot upphovsrättslagen. En sådan gjordes av MPA och andra gjordes av bl.a. Antipiratbyrån och av International Federation of the Phonographic Industry (IFPI Svenska Gruppen), som är en organisation för skivbolag. Det gjordes gällande att The Pirate Bays verksamhet strider mot svensk lagstiftning. – I april beslutade Håkan Roswall vid den internationella åklagarkammaren i Stockholm att inleda förundersökning om brott mot upphovsrättslagen, och i slutet av maj beslutade han om husrannsakan på ett flertal platser. Samtidigt beslutades att tre personer skulle hämtas till förhör och delges misstanke om brott. Husrannsakningarna verkställdes den 31 maj och samma dag hölls också vissa förhör. Händelsen kom i medierna att kallas för razzian mot The Pirate Bay. Vid tillslaget togs ett mycket stort antal föremål i beslag, bl.a. inte mindre än sammanlagt 186 servrar. Den 1 juni lämnade Håkan Roswall utredningsdirektiv till polisen. I dessa angav han att utredningens första prioritering var att försöka minimera skadeverkningarna för tredje man och att polisen därför först och främst måste försöka sålla bort de datorer som inte innehöll någon information av betydelse för utredningen. I direktiven namngavs vissa företag som bedömdes ha särskilda skäl för förtur. Enligt uppgift hävde Håkan Roswall mellan den 2 juni och 8 juni 2006 beslagen avseende de datorer som inte var intressanta för utredningen.

Förundersökningen pågår fortfarande.

Några företag vars utrustning togs i beslag vid razzian begärde rättens prövning av beslagen. Stockholms tingsrätt beslutade i dessa fall att beslagen skulle bestå.

Efter razzian anmälde flera personer polis och åklagare för tjänstefel bestående bl.a. i att servrar som inte berördes av brottsmisstankarna togs i beslag. Dessa anmälningar har prövats av Peter Hertting vid Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Umeå. Den 11 december 2006 beslutade han att inte inleda förundersökning om tjänstefel.

Rättslig reglering

Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i

särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag.

Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB).

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för en brottsutredning får tas i beslag (27 kap. 1 § första stycket RB). Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, får den som drabbats av beslaget begära rättens prövning av beslaget (27 kap. 6 § första stycket RB).

Om det förekommer anledning att ett brott har förövats som kan följas av fängelse, får i hus, rum eller slutet förvaringsställe en s.k. reell husrannsakan företas för eftersökande av föremål som är underkastade beslag. Hos någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan emellertid företas endast om brottet har förövats hos honom eller den misstänkte har gripits där eller det annars förekommer synnerlig anledning att man genom husrannsakan skall anträffa ett föremål som är underkastat beslag eller vinna annan utredning om brottet (28 kap. 1 § RB).

Beslag och husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (27 kap. 1 § tredje stycket och 28 kap. 3 a § RB).

Straffskalan för brott mot upphovsrättslagen är böter eller fängelse i högst två år (53 § upphovsrättslagen, 1960:729).

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem. Detta innebär bl.a. att det ligger utanför mitt uppdrag att ha synpunkter i fråga om lagligheten av den verksamhet som bedrivs på webbsidan The Pirate Bay och om den rättsliga problematiken kring fildelning. Min utredning har därför i stället i huvudsak kommit att rikta in sig på dels påståendet att tjänstemän i Justitiedepartementet skulle ha utövat påtryckningar på polis och åklagare i den aktuella brottsutredningen, dels det förhållandet att det vid husrannsakningarna kom att beslagtas egendom som tillhörde enskilda eller företag mot vilka inga brottsmisstankar hade riktats.

Har polis och åklagare utsatts för påtryckningar i brottsutredningen beträffande The Pirate Bay?

I den allmänna debatten i medierna efter razzian mot The Pirate Bay framfördes inte sällan misstanken att det egentliga syftet med beslagen skulle ha varit att, efter påtryckningar från amerikanskt håll via Justitiedepartementet, stänga webbsidan. Exempelvis förekom en uppgift om att polis och åklagare skulle ha ”beordrats” att agera. Det kan i sammanhanget nämnas att dåvarande justitieministern Thomas Bodström anmäldes till riksdagens konstitutionsutskott

på grund av misstanke om ministerstyre. Det finns därför skäl att betona att statsråd inte omfattas av JO:s tillsyn och att endast svenska myndigheters handlande kan bli föremål för granskning.

Vid min granskning har ett tämligen omfattande material från Justitiedepartementet genomgåtts, bl.a. handlingar om fildelning (rörande The Pirate Bay m.m.) och den svenska delegationens resa till Washington samt även den e-postkorrespondens som förevarit i nu aktuella hänseenden.

Den bild som framträder är att främst amerikanska branschorganisationer visat ett betydande intresse av att försöka förmå statsmakterna i Sverige att uppmärksamma frågan om olaglig fildelning och andra angränsande immaterialrättsliga problem. Som exempel kan nämnas att MPA, genom vad som får betecknas som lobbyverksamhet, dels försökt påverka Justitiedepartementet att mera allmänt prioritera dessa frågor, dels genom det tidigare nämnda brevet i mars 2006 försökt förmå Dan Eliasson att påverka polis och åklagares handläggning av gjorda anmälningar mot The Pirate Bay.

Lobbyverksamhet måste numera betraktas som en även i vårt land accepterad del av den politiska beslutsprocessen i vid mening. Lobbning syftar till att påverka beslutsfattare och opinionsbildare för att på så sätt medverka till att beslut fattas som är förenliga med exempelvis en viss branschs eller en viss organisations intressen. Det torde också vara allmänt bekant att sådan verksamhet är vanligt förekommande i USA.

En skillnad mellan förhållandena i Sverige och dem i flertalet andra länder, av betydelse för bl.a. lobbyverksamheten, är svenska förvaltningsmyndigheters självständighet när det gäller beslut i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Regeringen, ett statsråd eller en företrädare för Regeringskansliet kan således inte bestämma vilket beslut som polis eller åklagare har att fatta med anledning av en brottsanmälan eller vilka beslut som bör fattas inom ramen för en förundersökning. Jag noterar att Dan Eliasson också framhöll detta i sitt brevsvar till MPA.

En annan sak är att regeringen givetvis genom generella föreskrifter kan ge direktiv till förvaltningsmyndigheter, även inom området för myndighetsutövning. Genom bl.a. förslag till lagändringar, ökade anslag eller uttalanden i regleringsbrev kan regeringen styra verksamheten vid de brottsutredande myndigheterna, t.ex. i riktning mot att särskilt prioritera viss brottslighet. – Jag anser vidare att principen om förvaltningsmyndigheternas självständighet inte hindrar att t.ex. polis eller åklagare på begäran lämnar allmän information om en viss brottsutredning till företrädare för ett departement.

Jag har inte kunnat finna något stöd i de genomgångna handlingarna för påståendet att tjänstemän i Justitiedepartementet skulle ha försökt påverka polis och åklagares handläggning av brottsutredningen beträffande The Pirate Bay. Naturligtvis kan påtryckningar också ske muntligen. Håkan Roswall och Jim Keyzer har emellertid till JO uppgett att de under handläggningen av ärendet inte från Regeringskansliet eller från någon annan myndighet utsatts för några påtryckningar, eller fått ta emot synpunkter eller önskemål om handläggningen av ärendet. Jag har ingen anledning att betvivla riktigheten av dessa uppgifter. Min slutsats är således att det saknas fog för misstanke om att

tjänstemän i Justitiedepartementet skulle ha försökt påverka polis och åklagare i brottsutredningen beträffande The Pirate Bay.

Fanns det skäl att ta egendom i beslag i den omfattning som skedde?

Jag vill först nämna att Håkan Roswalls beslut att inleda förundersökning och att föranstalta om husrannsakan inte föranleder något uttalande från min sida. Det bör framhållas att dessa beslut grundar sig på bedömningar av om t.ex. misstankegraden har nått upp till en viss erforderlig nivå. Frågorna är således av den arten att de ger visst utrymme för olika, var för sig godtagbara, bedömningar. – Det kan också redan här nämnas att Jim Keyzer uppgett sig inte känna till att någon utomstående person varit närvarande vid verkställandet av husrannsakningarna. Jag utgår därför från att så inte varit fallet.

Vid razzian mot The Pirate Bay genomfördes husrannsakan på ett flertal platser och omfattande beslag gjordes. Det har, som nämnts, uppgetts att bl.a. 186 servrar togs i beslag. Företag och privatpersoner som saknade koppling till eller samröre med The Pirate Bay berövades under viss tid datorstödet för sin verksamhet. Händelsen ledde därför bl.a. till ett flertal polisanmälningar mot polis och åklagare om tjänstefel. I december 2006 beslutade Peter Hertting att förundersökning om tjänstefel inte skulle inledas. Som skäl för beslutet angavs följande.

I 27 kap. rättegångsbalken regleras bl.a. beslag. Enligt 1 § första stycket får egendom som skäligen kan antas äga betydelse för utredningen tas i beslag. Beslag får enligt tredje stycket endast beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Utredningen gäller misstankar om brott mot upphovsrättslagen bestående av fildelning, dvs. hemladdning av upphovsrättsligt skyddade alster, utan medgivande av upphovsrättsinnehavaren. Enligt utredningen är omfattningen av den aktuella fildelningen synnerligen omfattande. Enligt uppgift från målsäganden har hemsidan besökts av ungefär en miljon användare per dag. Verksamheten har pågått i mer än två år och har förorsakat upphovsmännen omfattande ekonomisk skada. Intrången gäller såväl musik som film.

Beslagen har varit motiverade med tanke på brottslighetens art och omfattning. Proportionalitetsprincipen utgör därvidlag inget hinder såvitt gäller de misstänkta och deras servrar. Emellertid har även ett stort antal servrar som inte berörs av utredningen tagits i beslag. Andra, ägare eller nyttjare av servrar, kan i varierande grad ha drabbats av skada eller men.

Av handlingar i ärendet framgår att åklagaren fått förfrågningar av personer, utanför de misstänktas krets, som drabbats av beslagen. I svar har åklagaren uttalat att det inte fanns något som hindrade att han tog servrar i beslag, även om ägaren inte var misstänkt för brott, så länge det fanns anledning att anta att servrarna kunde innehålla information av betydelse för utredningen. Justitiekanslern har i ett beslut den 22 januari 2001, dnr 3954-99-40, uttalat att särskild försiktighet bör iakttas vid beslag av datorer eftersom sådana beslag kan anses vara av särskilt ingripande natur. JK har uttalat att det alltid bör övervägas om syftet med beslaget kan tillgodoses på annat sätt än att utrustningen tas om hand och avlägsnas från platsen. Alternativt kan innehållet på hårddisken på plats kopieras i sin helhet.

Ett stort antal servrar har tagits i beslag efter husrannsakan. Det hade enligt min mening varit svårt, om ens möjligt, att utföra spegelkopiering på flera olika platser av ett så stort antal servrar. Detta hade troligtvis lett till ytterliga-

re men eller skada för ägare och användare av de servrar som inte berördes av brottsmisstanke.

Jag anser att åklagaren har gjort en rimlig bedömning utifrån vad han kände till vid beslutet av beslag. De beslagtagna servrarna ägde betydelse för utredningen. Åklagare och polis letade enbart efter filer som är relevanta i fildelningssammanhang. De har försökt minimera de skador och men beslagen orsakat, genom att skyndsamt häva de beslag som inte erfordrats för utredningen.

Anmälningsuppgifterna ger inte anledning till antagande att åklagare eller polis har gjort sig skyldiga till tjänstefel eller annat brott som hör under allmänt åtal. Det saknas därför förutsättningar att inleda förundersökning.

Jag har inte någon annan uppfattning i fråga om den straffrättsliga bedömningen av händelsen. Det finns däremot skäl att ytterligare något diskutera omfattningen av beslaget och det förhållandet att personer och företag som inte berördes av någon brottsmisstanke i stor utsträckning kom att drabbas av tillslaget.

När polis och åklagare i en brottsutredning överväger att vidta tvångsåtgärder måste – vid avvägningen mellan kravet på att det påstådda brottet skall utredas och den enskildes rätt till integritet och rättssäkerhet – hänsyn tas till vissa allmänna principer, t.ex. legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (se närmare om dessa allmänna principer i t.ex. Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel s. 18 f.).

När det gäller husrannsakan och beslag kommer proportionalitetsprincipen till direkt uttryck i bestämmelser i rättegångsbalken (28 kap. 3 a § och 27 kap. 1 § RB). I bestämmelserna föreskrivs att tvångsåtgärderna endast får beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Eftersom husrannsakan genomfördes i bl.a. ett webbhotells lokaler hade polis och åklagare att räkna med att exempelvis servrar tillhöriga tredje man fanns i lokalerna. Jim Keyzer har också till JO upplyst att det inför tillslaget diskuterades hur man på plats skulle göra för att kunna skilja ut de servrar som kunde hänföra sig till The Pirate Bay. Enligt honom var det dock svårt att i förväg få fram sådana uppgifter utan att röja att en husrannsakan skulle komma att äga rum. Han har också upplyst att i någon av de lokaler där husrannsakan skedde fick polisen hjälp på plats av en tekniker som kunde peka ut vilka servrar som hade anknytning till The Pirate Bay medan det på andra ställen kunde konstateras att servrarna inte var uppmärkta och att någon samarbetsvillig person inte fanns tillgänglig.

Som framgått har Justitiekanslern (JK) uttalat sig i ett ärende rörande beslag av datorutrustning. Enligt JK får beslag, som innebär att datorstödet för en viss verksamhet inte fungerar, anses vara av särskilt ingripande natur och speciellt i de fall då egendomen tillhör andra än den misstänkte. Särskild försiktighet är därför påkallad vid beslag av datorutrustning och det bör alltid övervägas om syftet med beslaget kan tillgodogöras på något annat sätt än genom att utrustningen tas om hand och avlägsnas från platsen (JK:s beslut den 22 januari 2001, dnr 3954-99-40). Jag instämmer i dessa uttalanden.

För egen del vill jag särskilt understryka vikten av att polis och åklagare noga vinnlägger sig om att på plats så långt möjligt försöka identifiera de

servrar som kan antas innehålla material av betydelse för utredningen om det eller de brott som förundersökningen avser. Man bör ha i åtanke att beslag av t.ex. ett företags centrala datorutrustning kan få betydande negativa konsekvenser för företaget. Å andra sidan är det i vissa situationer i det närmaste ofrånkomligt att utomstående på olika sätt kan komma att drabbas under en brottsutredning, även om målsättningen för de brottsutredande myndigheterna givetvis alltid måste vara att i största möjliga mån undvika detta.

Förundersökningsledaren har alltså den grannlaga uppgiften att överväga om skälen för tvångsåtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. I ett fall som det förevarande, då det inte framstod som möjligt att på plats avgöra vilka servrar som skäligen kunde antas ha betydelse för brottsutredningen, hade denne således att ställa sig frågan om utredningen av den misstänkta brottsligheten var av sådan vikt att det var acceptabelt att låta beslagta också sådan egendom som kunde sakna varje intresse för brottsutredningen och vars tillfälliga omhändertagande kunde medföra skada för tredje man.

Det hade gjorts gällande att verksamheten på The Pirate Bays webbsida – som pågått under flera års tid – förorsakat ett antal upphovsmän stor skada. Den ännu pågående förundersökningen är omfattande och de anmälda brotten kan sägas avse betydande ekonomiska värden. Mot denna bakgrund finner jag inte tillräckliga skäl att ifrågasätta att egendom togs i beslag i den omfattning som skedde.

Det regelverk som omgärdar tvångsmedlet beslag innefattar också en möjlighet för den som drabbas att begära rättens prövning av beslaget. Domstolen har då att pröva om det finns skäl för fortsatt beslag (27 kap. 6 § första stycket RB). Som framgått skedde också en sådan prövning i något fall.

En delvis annan fråga är om det, för att minimera skadan för de företag och enskilda som inte berördes av brottsutredningen, kunde ha varit möjligt att undersöka servrarna på plats i stället för att föra dem till polishuset för närmare undersökning. Enligt Jim Keyzer var detta inte möjligt eftersom servrarna var tekniskt komplicerade. En undersökning på plats hade också ha tagit betydligt längre tid att genomföra. Vidare skulle det, enligt Jim Keyzer, i sådant fall också ha funnits risk för att utomstående kunde ta sig in via Internet och radera filer på servrarna.

Jag noterar att även vid en undersökning på plats hade det givetvis varit möjligt att koppla bort servrarna från Internet och någon utomstående hade därefter knappast kunnat påverka deras innehåll. Hur lång tid som behövts för en undersökning av servrarna i bl.a. webbhotellets lokaler måste rimligen åtminstone delvis bero på vilka tekniska och personella resurser som polisen disponerade. Jag har emellertid inte anledning att ifrågasätta uppgiften att en undersökning på plats i det aktuella fallet skulle ha tagit längre tid i anspråk, och finner därför inte skäl att kritisera polis och åklagare för att servrarna fraktades bort för vidare utredning.

Det är emellertid givet att ett beslags varaktighet också har betydelse vid bedömningen av om tvångsåtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen. Såvitt kommit fram i ärendet hävde Håkan Roswall mellan den 2 juni och 8 juni 2006 beslagen av de föremål som inte hade något med fildelningen

att göra. Även om min granskning visar att Håkan Roswall och polisen haft ambitionen att så snabbt som möjligt sålla bort de för utredningen ointressanta servrarna, anser jag att det, trots allt, kan ifrågasättas om inte denna inledande sållning kunnat ske snabbare än som blev fallet. Det är givet att varje dag som beslagen bestod kunde innebära ett stort avbräck för de utomstående som drabbats av åtgärden. Jag finner dock inte tillräckliga skäl att utreda saken vidare.

Avslutande synpunkter

Jag har, som framgått, inte funnit anledning att kritisera de befattningshavare som varit föremål för min granskning i detta ärende rörande razzian mot The Pirate Bay.

Ärendet visar emellertid på vissa av de svårigheter och problem av såväl rättslig som praktisk natur som är förbundna med utredning av påstådd brottslighet i IT-miljö.

Reglerna om beslag tar, enligt 27 kap. 1 § RB, sikte på fysiska föremål (första stycket). Numera finns också en särskild regel som klargör att vad som sägs om föremål också gäller skriftlig handling (andra stycket). Denna regel tillkom eftersom det vid beslag av handlingar normalt inte är handlingen som sådan, utan den information handlingen innehåller, som är av intresse för brottsutredningen. Någon reglering som särskilt tar sikte på information i elektronisk form finns dock inte. Situationen kan beskrivas på det sätt som görs i departementspromemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6):

”Eftersom beslagsreglerna utgår från traditionella informationsbärare, samtidigt som information i allt större utsträckning datorbehandlas och lagras i elektronisk form, har det uppstått en klyfta mellan regelsystemet och verkligheten” (s. 283).

Ett antal rättsliga frågor behandlas i den nämnda promemorian, som i huvudsak föranletts av frågan om svenskt tillträde till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet. I promemorian lämnas vissa förslag för att anpassa reglerna om husrannsakan och beslag till modern teknik och föreslås en ny regel om husrannsakan i IT-miljö. Förslagen är föremål för beredning i Justitiedepartementet.

Vid undersökning av datorer kan olika tekniker användas, t.ex. spegelkopiering eller vanlig kopiering (se Gunnel Lindberg, a.a. s. 421 f.). Förfaringssättet att kopiera beslagtaget material, inte endast innehållet i datorer, har diskuterats i olika utredningar om tvångsmedel. I ett beslut den 17 maj 2001 uttalade JK att Justitiedepartementet på nytt borde överväga frågan att lagreglera möjligheterna till kopiering av beslagtaget material (dnr 2806-00-21). I den nyss nämnda departementspromemorian diskuterades saken (se a.a. s. 307 f.). Det konstaterades emellertid att det inte inom ramen för det arbetet lämpade sig att lägga fram regler för kopiering av beslag men att det fanns goda skäl att överväga frågan i annat sammanhang. Jag finner skäl att återigen väcka Justitiedepartementets uppmärksamhet på frågan genom att för kännedom överlämna en kopia av detta beslut dit.

När det så gäller den mera praktiska eller tekniska sidan av saken, inger det naturligtvis betydande farhågor att en utredning av påstådd brottslighet i IT-miljö kan, som i fallet The Pirate Bay, drabba även ett stort antal enskilda och företag mot vilka någon brottsmisstanke inte riktats och att gjorda beslag i sådana fall kunnat bestå i upp till en veckas tid. En sådan effekt kan vara en följd av brister i tekniskt kunnande och/eller utrustning eller ha sin grund i otillräckliga personella resurser hos polisen. Det är därför angeläget att polisen vid ingripanden av detta slag avsätter sådana resurser att skador för tredje man undviks, eller i vart fall minimeras.

Kriminalvård

Villkor för uthyrning av TV-apparat till intagen m.m.

(Dnr 5284-2004)

Anmälan

O.K. anförde i en anmälan, som kom in till JO den 20 december 2004, följande. På ungdomsavdelningen i anstalten Kristianstad har personalen börjat tillämpa en ny ”bestraffningsmetod” som består i att de intagnas TV-apparat konfiskeras i 24 timmar eller längre vid arbetsvägran eller annan förseelse. Härtill kommer rapport, löneavdrag eller avskildhet på bostadsrummet till ordinarie arbetstidens slut. Om man inte befinner sig i sitt bostadsrum blir det ytterligare en rapport. Även när TV-apparaten är konfiskerad får de intagna betala hyra för den.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Kristianstad för utredning och yttrande. Kriminalvårdsmyndigheten hänvisade i remissvaret till ett yttrande av tf. kriminalvårdsinspektören Uffe Sonesson, som beskrev verksamheten på ungdomsavdelningen. I yttrandet angavs följande.

– – –

På ungdomsavdelningen arbetar vi utifrån ett fas-system. I dag finns i princip två faser (1–2 samt 3–4); tanken är att det så småningom (under 2005) ska finnas fyra faser (1, 2, 3 samt 4). Nya intagna placeras på avdelning C 1–2. Tanken är att introduktion och alla utredningar skall göras under den tid som den klienten befinner sig på avdelningen C 1–2. På denna avdelning skall den intagne utsättas för så få störande stimuli som möjligt. Detta för att klienten skall få tid att tänka efter och vara så opåverkad av andra klienter som möjligt. Tillgång till gemensam TV finns i pentry på samtliga avdelningar, fram till inlåsning på rummen sker klockan 20.00. TV på rummet är inget självklart, utan en förmån som man får söka efter 1–2 veckor på avdelningen. Ansökan beviljas vid forum där all närvarande personal förmedlar sin åsikt om hur den intagne har skött sig. Den intagne skall uppvisa god skötsamhet och ett bra förhållningssätt till medintagna såväl som personal. Därefter skrivs ett TV-kontrakt vilket skriftligen delgivs den intagne. I kontraktet för TV (hyr-TV) står följande:

Jag har tagit del av bifogade hyresvillkor och förbinder mig med min namnteckning att följa dem i dess helhet. Om jag bryter mot någon av kontraktets bestämmelser kan kontraktet komma att betraktas som brutet och riskerar att mista rätten/möjligheten att inneha TV-apparat. Enskild misskötsamhet (om jag missköter mig), på avdelningen kan resultera i att TV:n tas ut ur mitt rum under ett dygn eller längre tid, utan att hyran dras av för den tiden. För att få in TV:n igen behövs ingen ny anhållan.

Detta innebär att TV:n kan komma att plockas ut under 24 timmar eller mer vid upprepning, om den intagne rapporteras för misskötsamhet på avdelningen.

Intagna i fas 1–2 får normalt inte in tillgång till Playstation-spel eller liknande. Detta med anledning av att de inte ska själva isolera sig under den första delen av anstaltsvistelsen. I dessa fall görs alltid en individuell prövning då det förekommer fall där spelet har en lugnande verkan på klienten.

En intagen kan under verkställigheten ansöka om att få flytta upp i fas. Detta beviljas under förutsättning att den intagne uppvisar god skötsamhet, samt att han tar ansvar för och är aktiv i sin planering för en framtid utan brott. Det finns en checklista som personalen diskuterar utifrån, innan sådan flytt beviljas. Blir en intagen inte uppflyttad på grund av sitt beteende förs ett samtal med denna klient om vad han kan behöva ändra på.

KvaL 9 § Intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde. Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Intagen skall visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna. Han skall rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom.

När man väl är i fas 3–4, kan man få in eget Playstation. De intagna på den avdelningen har också större tillgång till avdelningens gym.

Fullt utbyggt är det tänkt att fas 4 ska ha självförvaltning och då laga mat även till fas tre. Detta är dock endast i planeringsstadiet.

Grundtanken i detta system är att ungdomar behöver en tid att stanna upp och tänka över vad som har hänt. Vi för många samtal och arbetar aktivt i personalgruppen med att lösa problem direkt då de uppstår. Vetenskapliga studier visar att ett icke önskvärt beteende är lättare att ändra vid direkthandling än vid ett långdraget ärende, med mängder av pappersarbete innan den intagne får konsekvensen av sitt handlande. Vårt arbetssätt är först att försöka prata igenom ärendet för att omgående få en ändring. Skulle detta inte nå framgång, sker tillfällig indragning av förmåner. Klienten är hela tiden själv aktiv i sin verkställighet och väljer själv om denne vill följa de ordningsregler och kontrakt som han har skrivit under.

Planen som bedrivs vid anstalten är i början fyrkantig, för att därefter rundas av. Klienten arbetar sig själv uppåt, i systemet och inkasserar förmåner och belöningar. Vid misskötsamhet kan dessa förmåner revideras enligt ett system som de intagna själva har föreslagit genom sina förtroenderådsmöten med avdelningens ledning. Exempelvis indragning av TV, indragning av enskild fysisk träning, m.m.

Vi tar inte bort möjligheterna till fysisk träning, men just den klienten kan inte för dagen ha enskild fysisk aktivitet utan måste utöva denna tillsammans med den övriga gruppen. Den intagne som inte har tillgång till egen hyr-TV, kan se på TV tillsammans med övriga intagna i pentryt. Utöver detta kan denna intagne läsa dagstidningar och lyssna på radio på sitt bostadsrum.

Det är således inte fråga om en bestraffning på grund av att den intagne inte sköter sig, utan en tillfällig indragning av en förmån, som denna klient själv har valt att göra. Vid all programverksamhet vid avdelningarna genomsyrar kunskapen av att lära sig att välja det för den intagne eller andra i dennes omgivning mest positiva valet. Detta är ett led i att lära sig välja olika alternativ i olika situationer, vilket senare ska kunna leda till att den intagne inte faller tillbaka i att endast en väg finns.

KvaL 12 § En intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne. Den som får ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne lag (2002:307).

Att en intagen bryter mot 12 § KvaL innebär att denna intagne inte följer den skyldighet som lagen föreskriver gällande sysselsättningsplikt, för det arbete som anvisas honom. Vid dessa tillfällen försöker personal att prata med den intagne för att reda ut vad som är källan till att den intagne inte utför sin sysselsättning. Om den intagne då väljer att utföra sitt arbetsmoment sker ingen åtgärd mer än en positiv feedback till den intagne för att denne har valt rätt alternativ. Skulle den intagne inte välja detta alternativ utan fortfarande

vägra att utföra sin sysselsättning, skrivs en rapport, samt förmånen gällande exempelvis TV:n dras in under 24 timmar. Det gäller alltså ingen konfiskering av någon intagens egen TV, utan en tillfällig indragning av förmånen att få låna en hyr-TV. Rapporten föranleder sedan ett förhör som resulterar i ingen ytterligare åtgärd mer än tillfällig förlust av förmån. Under tiden som klienten arbetsvägrar skall han befinna sig på sitt bostadsrum. Detta för att klienten inte ska springa omkring och störa i korridorerna, gymmet, programrum, m.m. där annan organiserad verksamhet sker. Det rör sig inte om någon avskildhet eftersom den intagne blir tillsagd att vara på bostadsrummet under den tid som övriga klienter finns i sysselsättning eller program. Klienten är inte heller inlåst på sitt bostadsrum och har därmed ett nytt val att göra, stanna på rummet eller bryta mot denna ordningsfråga och bli rapporterad. Under lunchuppehåll och promenad under arbetstiden får den arbetsvägrande klienten lämna sitt rum och vara tillsammans med övriga intagna. Det sker inget löneavdrag för den arbetsvägrande klienten, däremot erhåller denne ingen ersättning för utfört arbete. Det finns ingen ersättning att få om man vägrar att deltaga i sysselsättningen. Att man får betala en mindre avgift trots att TV:n inte finns på den intagnes rum kan verka lustigt. Men även detta är ett val som de intagna har valt att acceptera i grunden. Detta genom att skriva på kontraktet som enskild person, men även då förtroenderådet för ungdomsavdelningen har varit med och utverkat dessa regler. Summan som hyr-TV debiteras med är 3:-/dag. Denna summa täcker inte den totala kostnaden för TV:n, resterande del står kriminalvården för. Det val som den intagne gör är att låna en TV till de regler som finns beskrivna, klienten väljer också om han vill bryta mot dessa. Genom att alla intagna blir upplysta muntligen och skriftligen innan de får skriva på kontraktet är de medvetna om konsekvenserna av att bryta mot villkoren. Detta är ett led i att försöka få de intagna att förstå att en överenskommelse skall hållas även om det i den verkliga världen kan svida lite. Vi gör ofta jämförelser för att de intagna ska kunna se hur samhället fungerar. Exempelvis: Om jag hyr en TV på Thorn så ska denna betalas varje månad. Om jag inte arbetar tjänar jag inga pengar, men jag måste ändå betala för min TV även om jag inte använt denna.

– – –

Vi tillgodoser att de intagna har dagsfärska tidningar, har radio på rummen samt tillgång till TV i pentryavdelningen. Därvid har vi uppnått den del av 14 § kriminalvårdslagen som finns givet för tillgång till massmedier. De intagna har därmed full tillgång till nyheter så att de kan följa med vad som händer i världen.

– – –

Därutöver anförde kriminalvårdsmyndigheten genom kriminalvårdschefen Lena Lööv följande.

Med anledning av O.K:s anmälan kan följande anföras. Ungdomsavdelningen utökades från 16 till 32 platser under 2004. I början av hösten planerades verksamheten för den utökade ungdomsavdelningen och det bestämdes att intagna skulle genomgå verkställigheten i olika faser där man kvalificerade sig för förflyttningen mellan avdelningarna. I detta ingår bland annat att vid viss misskötsamhet kan förmåner man tidigare erhållit revideras enligt ett system där även förtroenderådet kommit med förslag på åtgärder. – – –.

Problematiken hos ungdomarna är komplex och fordrar lösningar av olika slag för att förbättra deras villkor inför kommande frigivning. Viktigt är att de genast får se konsekvenserna av sitt handlande. Vid upprepad och allvarlig misskötsamhet tillämpas varning och senareläggning av villkorlig frigivning enligt gängse regler.

O.K. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 23 oktober 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Ärendet har aktualiserat frågan om en kriminalvårdsanstalt bör utforma ett eget belönings- och sanktionssystem.

I fråga om påföljden fängelse gäller att verkställigheten skall ske med iakttagande främst av bestämmelserna i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) och därtill hörande förordning (1974:248) samt de tillämpningsföreskrifter som meddelas av Kriminalvården (numera KVFS 2006:20). Ytterligare anvisningar för tillämpningen av dessa författningar kan meddelas av Kriminalvården och därutöver skall det för varje anstalt finnas särskilda ordningsregler. Föreskrifter, anvisningar eller ordningsregler får självfallet inte ges sådan form att de strider mot vad som stadgas i lagen.

Den författningstext som reglerar inskränkningarna i den intagnes redan genom fängelsestraffet hårt beskurna handlingsfrihet liksom de påföljder för den intagne som brott mot verkställighetsbestämmelserna kan leda till är uttömmande. De enda disciplinära påföljder som kan bli aktuella för en intagen som bryter mot vad som gäller för verksamheten i anstalten anges i 49 § kriminalvårdslagen. Förutom senareläggning av villkorlig frigivning enligt bestämmelserna i 26 kap. 7 § brottsbalken kan den intagne, om det bedöms att han inte kommer att rätta sig efter en tillsägelse, tilldelas en varning. Härutöver kan vissa behandlingsmässiga åtgärder som t.ex. indragning eller senareläggning av frigång eller permission eller förflyttning till annan anstalt bli följden av ett indisciplinärt beteende. Även dessa åtgärder, som av den intagne ofta uppfattas som repressiva, är av rättssäkerhetsskäl noggrant reglerade i bl.a. kriminalvårdslagen.

Av kriminalvårdsmyndighetens yttrande framgår att man vid ungdomsavdelningen arbetar efter ett ”fas-system” med olika förmånsnivåer. Tanken är att den intagne vid god skötsamhet kan få flytta upp till högre nivåer och vid misskötsamhet flyttas ned. Syftet med systemet är enligt uppgift att de intagna relativt omgående skall se konsekvenserna av sitt handlande. Utformningen av TV-avtalets villkor ingår som en del av belöningssystemet.

TV-avtalet är ett civilrättsligt avtal mellan anstalten och de intagna, men ett avtal som är utformat helt på anstaltens villkor. För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt är det utan tvekan av mycket stort värde att kunna ha en TV-apparat i det egna bostadsrummet. – Möjligheten för intagna att ha olika tillhörigheter i sitt bostadsrum regleras i 24 § kriminalvårdslagen. Enligt den bestämmelsen får en intagen, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden. – De intagnas accepterande av villkoren i TV-avtalet är i formell mening frivilligt, men med hänsyn till den utsatta situation som den intagne befinner sig i finns alltid risken att den intagne inte upplever möjligheten att avstå från att hyra en TV-apparat som ett verkligt alternativ. Har den intagne inte möjlighet att skaffa sig en egen TV-apparat kommer han dessutom att omfattas av ett belönings- och sanktionssystem som inte omfattar intagna som har en egen TV-apparat.

Hyresvillkoren i avtalet rör såvitt framgår sådant som regleras genom särskilda bestämmelser i kriminalvårdslagen. En intagen är således enligt 12 § skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne. Vidare är en intagen enligt 52 d § skyldig att på anmaning lämna t.ex. urinprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Vid brott mot de åligganden som en intagen har enligt kriminalvårdslagen får, enligt min mening, åtgärder som kan uppfattas som disciplinära påföljder komma i fråga endast i den mån de är reglerade i kriminalvårdslagen. Jag vill här särskilt understryka att kriminalvårdslagstiftningen i vissa delar kan ses som en skyddslagstiftning som verkar till den enskildes förmån. Det kan mot den bakgrunden inte få förekomma att sanktionsbestämmelserna i lagstiftningen kompletteras avtalsvägen. Slutligen vill jag i detta sammanhang även hänvisa till de uttalanden som gjordes av dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv i ett beslut den 29 maj 1991 (JO 1991/92 s. 129). I beslutet kritiserades dåvarande Kriminalvårdsanstalten Kristianstad Centrum för vissa villkor för uthyrning av TV-apparater till intagna.

Kriminalvårdskommittén har i sitt betänkande Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) – föreslagit ett förmånssystem som skall tillämpas under anstaltsvistelsen. I betänkandet (s. 354–356) framhålls bl.a. att förmånssystemet måste tillämpas på ett sätt som i möjligaste mån garanterar en rättvis och lika behandling av intagna med samma förutsättningar. Det bör även eftersträvas att de intagna uppfattar systemets tillämpning som rättvist. Den särbehandling av intagna som det föreslagna förmånssystemet innebär bör enligt kommitténs uppfattning ha stöd i lag. För att garantera att systemet får en enhetlig tillämpning bör, enligt kommittén, regeringen i förordning eller, efter delegation, Kriminalvården i föreskriftsform reglera vilka förmåner som erbjuds och vilka skyldigheter som intagna har på en viss nivå. Det bör i detta sammanhang noteras att kommittén anser att möjligheten att ha TV och radio på bostadsrummet inte skall ingå i förmånssystemet. Skälen till detta ställningstagande är (s. 644) att i princip alla intagna i dag tillåts att ha TV och radio på bostadsrummet och att detta är den enda egentliga kommunikation med omvärlden som intagna i en sluten anstalt har efter inlåsning.

I mitt yttrande över Kriminalvårdskommitténs förslag anförde jag vad gällde förmånssystemet att tanken med att införa ett system där den intagnes motivation och egna ansvarstagande tas till vara enligt min mening är god. Jag framhöll vidare att det är viktigt att de som är intagna i anstalt har tillräckliga incitament att sköta sig. Jag sympatiserar alltså i och för sig med tankarna bakom anstalten Kristianstads förmånssystem. Med hänvisning till vad jag har anfört ovan om åtgärder som kan uppfattas som disciplinära påföljder anser jag emellertid att anstalten, i avsaknad av författningsreglering, inte bör tillämpa ett förmånssystem av det aktuella slaget.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutar jag ärendet.

Jag överlämnar en kopia av beslutet till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att en intagen varit placerad i avskildhet utan att behörig myndighet fattat beslut i frågan

(Dnr 1482-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 31 mars 2005, klagade J.R. på att han sedan den 21 mars 2005 var placerad i avskildhet i anstalten Kumla, trots att något formellt beslut i frågan inte fattats av behörig tjänsteman. J.R. klagade även på förhållandena i olika avseenden för honom i anstalten.

Utredning

J.R:s behandlingsjournal begärdes in och granskades.

Kriminalvårdsmyndigheten Kumla anmodades att yttra sig över vad J.R. anfört om sin placering i avskildhet. Myndigheten anförde i remissvaret den 2 maj 2005, genom biträdande kriminalvårdschefen Kenneth Gustafsson, bl.a. följande. (De av myndigheten åberopade bilagorna har utelämnats här.)

J.R. är sedan den 16 september 2002 placerad i säkerhetsavdelning med stöd av 20 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Inom denna placering har han dels varit placerad på säkerhetsavdelningen på Kriminalvårdsmyndigheten Hall och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla. J.R. är sedan den 21 september 2004 placerad på Kriminalvårdsmyndigheten Kumlas säkerhetsavdelning.

Av handlingarna i ärendet framkommer följande

I anhållan daterad den 1 februari 2004 bifogade J.R. ett brev för information till kriminalvårdsinspektören Mikael Jonsson. Brevet, som är adresserat till Dag Olofsson (ansvarig handläggare för säkerhetsavdelningen på Kriminalvårdsstyrelsen). Av brevet framgick att J.R. var missnöjd med sin placering på Kumla då de nya hårdare reglerna, avseende telefon och besök som gäller för intagna på säkerhetsavdelningen, slog hårt och orättvist mot honom. J.R. gav i brevet uttryck för stor frustration och meddelade att om han inte blev förflyttad till Kriminalvårdsmyndigheten Hall den 21 mars 2005 så ville han vara placerad i avskildhet och i en cell utan möblemang (se bilaga).

I samtal med kriminalvårdsinspektör Mikael Jonsson, chef på säkerhetsavdelningen, framkom det att han beslutat att tillmötesgå J.R. i hans vilja att sitta avskildhetsplacerad. I samband med detta ställningstagande har Mikael Jonsson varit i kontakt med Dag Olofsson på Kriminalvårdsstyrelsen som muntligen godkänt åtgärden då han bedömde att inga hinder förelåg med avseende på J.R:s hälsa samt ur säkerhetsperspektiv (se 20 a § sista stycket KvaL). J.R. blev därför den 21 mars 2005 placerad i avskildhet i ett bostadsrum på avdelningen för särskilt krävande intagna där en ledig sådan cell fanns.

Mot bakgrund av att J.R. i sitt brev uttalat hot om skadegörelse på anstaltens egendom fattades beslut om begränsad cellinredning och på grund av säkerhetsrisken kunde inte J.R. tillåtas studera med lärare.

Av tjänsteanteckning upprättad av handläggare Sofie Elm framgår det att hon tillsammans med Mikael Jonsson hade ett samtal med J.R. den 8 april 2005. I samtalet framgick det att J.R. inte förstått att hans brev skulle tolkas så allvarligt. Dock vidhöll han att han ville vara kvar i avskildhet tills han blev placerad på Kriminalvårdsmyndigheten Hall eller tills han fick fler besök och telefonsamtal (se bilaga).

I kontakt med personal på avskildhetsavdelningen framgår det att J.R. sedan den 25 april 2005 är placerad i cell med normalinredning. Han har uttryckligen uppgivit att han vill kvarbli i avskildhet. J.R. har numera även möjlighet att studera och har lärarledda lektioner.

Beslut om att placera J.R. i avskildhet har fattats i samråd med Kriminalvårdsstyrelsen. Övriga frågor avseende J.R:s fysiska placering samt hans rätt att ta emot besök och telefonera beslutas av Kriminalvårdsstyrelsen och därmed avser inte myndigheten att vidta ytterligare åtgärder i aktuellt ärende.

Därefter anmodades dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen att yttra sig över vad J.R. anfört om sin placering i avskildhet.

Kriminalvårdsstyrelsen hänvisade inledningsvis till ett yttrande daterat den 5 juli 2005 av biträdande kriminalvårdschefen Kenneth Gustafsson. I det åberopade yttrandet hänvisade Kenneth Gustafsson till sitt tidigare yttrande och tillade därutöver bl.a. följande.

J.R. är sedan den 16 juni 2005 placerad på Kriminalvårdsmyndigheten Halls säkerhetsavdelning efter beslut från Kriminalvårdsstyrelsen den 10 juni 2005.

Under tiden efter myndighetens yttrande till JO har J.R. varit fortsatt avskildhetsplacerad på egen begäran enligt 20 a § sista stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Denna avskildhetsplacering har beslutats och godkänts muntligen av Dag Olofsson på Kriminalvårdsstyrelsen. Gällande J.R:s telefonsamtal och besök har myndigheten tillämpat de regler som gäller för intagna placerade på säkerhetsavdelning.

Kriminalvårdsstyrelsen, genom överdirektören Anne Holm Gulati, anförde för egen del bl.a. följande.

J.R. är sedan år 2002 placerad på säkerhetsavdelning. Av 58 och 60 §§ KvaL följer att endast Kriminalvårdsstyrelsen kan meddela beslut om avskildhet för en intagen enligt 20 § andra stycket samt 20 a § KvaL. Det innebär att en kriminalvårdsmyndighet inte har behörighet att vare sig avskilja eller häva ett avskiljande enligt nämnda bestämmelser.

Enligt Kriminalvårdsmyndigheten Kumlas yttranden blev J.R. den 21 mars 2005 på egen begäran placerad i avskildhet på en annan avdelning inom anstalten Kumla med tillämpning av 20 a § fjärde stycket KvaL. Det var något som det ankom på Kriminalvårdsstyrelsen att meddela beslut om.

Såvitt framgår av Kriminalvårdsmyndigheten Kumlas ovannämnda yttranden är det enligt myndighetens uppfattning så att det var Kriminalvårdsstyrelsen som fattade beslut om den nya placeringen av J.R. varvid man hänvisar till det telefonsamtal som ägde rum mellan en kriminalvårdsinspektör vid myndigheten och en beslutsfattare vid styrelsen.

Vederbörande beslutsfattare vid Kriminalvårdsstyrelsen har beträffande det angivna telefonsamtalet uppgett följande. Uppgiften om att den aktuella avskildhetsplaceringen av J.R. är beslutad och godkänd av honom är felaktig. Han har inte meddelat något sådant beslut. Det äger sin riktighet att anstalten kontaktade honom per telefon men det samtalet uppfattade han enbart som en information om en eventuellt kommande framställning från anstalten rörande J.R:s placering inom anstalten. Någon sådan framställning tillsammans med för prövningen nödvändiga dokument har inte kommit styrelsen tillhanda. Åtgärden att placera J.R. på SKI-avdelningen är alltså inte något som har beslutats av styrelsen. Det är dessutom inte något beslut som man formlöst kan meddela per telefon.

Det har således varken av Kriminalvårdsmyndigheten Kumla eller av Kriminalvårdsstyrelsen meddelats något beslut om avskiljandet av J.R. Något sådant beslut finns heller inte registrerat i kriminalvårdens klientadministrativa datasystem KLAS beträffande J.R. Det enda som finns antecknat där i fråga om den nu aktuella åtgärden är en notering om att inför placering i av-

skildhet enligt 20 a § KvaL av J.R. har kriminalvårdsinspektören muntligen vidtalat beslutsfattaren vid styrelsen.

J.R. har alltså rätt i det han anför om att det krävs beslut av Kriminalvårdsstyrelsen i fall som det förevarande. Det är det ovan angivna telefonsamtalet som är orsaken till det missförstånd om gällande regelverk som föranlett det inträffade. Det torde inte nu vara möjligt att exakt rekonstruera vad som sades vid det samtalet. Det kan givetvis vara fråga om otydligheter från bägge håll. Emellertid kommer styrelsen översända en kopia av detta yttrande till Kriminalvårdsmyndigheten Kumla. Det som nu skett ska därmed inte behöva upprepas igen.

J.R. kommenterade remissvaren.

I beslut den 2 november 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

I 20 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) finns bestämmelser om när en intagen får placeras på säkerhetsavdelning. Enligt paragrafens fjärde stycke har en intagen rätt att vistas avskild från andra intagna i stället för att placeras på en säkerhetsavdelning. En intagens begäran om en placering i avskildhet får dock inte bifallas om särskilda skäl med hänsyn till hans hälsa talar emot det eller om det av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att han inte placeras utanför säkerhetsavdelning. Som Kriminalvårdsstyrelsen anfört följde av 58 och 60 §§ kriminalvårdslagen i den vid den aktuella tidpunkten gällande lydelsen att det var Kriminalvårdsstyrelsen som skulle besluta om sådan placering i avskildhet.

Ett beslut om placering i avskildhet skall dokumenteras i den intagnes journal (jfr 20 och 22 §§ i vid den aktuella tidpunkten gällande Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journal /KVVFS 2004:17/, numera i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal /KVFS 2006:14/).

Av utredningen framgår att Kriminalvårdsmyndigheten Kumla den 21 mars 2005 placerade J.R. i avskildhet och att denna placering varade till den 16 juni 2005. Av Kriminalvårdsmyndigheten Kumlas yttranden framgår vidare att det enligt myndighetens uppfattning var Kriminalvårdsstyrelsen som, genom att muntligt godkänna åtgärden, beslutade om J.R:s placering i avskildhet enligt 20 a § kriminalvårdslagen. Utredningen utvisar emellertid att Kriminalvårdsstyrelsen inte fattat något sådant placeringsbeslut.

Av anteckningarna i J.R:s journal framgår att frågan om dennes placering i avskildhet aktualiserades redan den 1 februari 2005 när J.R. till Kriminalvårdsmyndigheten Kumla gav in sin skrivelse ställd till Dag Olofsson vid Kriminalvårdsstyrelsen. Det fanns då gott om tid för Kriminalvårdsmyndigheten Kumla att vidarebefordra J.R:s begäran till Kriminalvårdsstyrelsen och därefter invänta styrelsens skriftliga beslut innan denne avskildes. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att Kriminalvårdsmyndigheten Kumla placerade J.R. i avskildhet efter att, såsom myndigheten uppfattade det aktuella telefonsamtalet, ha fått ett muntligt besked av Kriminalvårdsstyrelsen om placeringsbeslutet. I sammanhanget kan jag också konstatera att något beslut om avskildhet inte dokumenterats i J.R:s journal.

Genom att förlita sig till ett muntligt förfarande har Kriminalvårdsmyndigheten Kumla orsakat att J.R. var placerad i avskildhet i tiden mellan den 21 mars och den 16 juni 2005 utan att behörig myndighet fattat beslut i frågan. Jag är mycket kritisk till Kriminalvårdsmyndigheten Kumlas bristfälliga hantering av saken.

Vad J.R. i övrigt har framfört motiverar inte något uttalande från min sida.

Placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet

(Dnr 3503-2005)

I beslut den 14 november 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Anmälan

K.P. klagade på att anstalten Hall hade beslutat att placera samtliga intagna på avdelningarna C3 och C4 i avskildhet enligt 20 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen). Avskildhetsplaceringarna varade den 20 juli–22 augusti 2005. Enligt K.P. saknades tillräcklig grund för avskildhetsplaceringarna. Samtliga intagna erhöll dessutom identiska beslut, vilket enligt K.P. talar för att det inte gjordes någon individuell prövning för var och en av de intagna, utan att det fattades ett kollektivt beslut. K.P. klagade också på att anstalten Hall inte längre tillät några lufthålspermissioner och att det inte fanns några verkställighetsplaner för de intagna.

Utredning

Dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad K.P. framfört i sin anmälan. Kriminalvårdsstyrelsen lät med anledning därav inhämta ett yttrande från dåvarande Kriminalvårdsmyndigheten Hall. Av detta yttrande framgår i huvudsak följande.

– – –

Utredning

Förhållningssättet mellan intagna och personal på avdelningarna C3 och C4 försämrades gradvis under flera år. Intagna marknadsförde avdelningen för långtidsdömda som en avdelning där intagna sätter sina egna normer och riktlinjer. Intagna som inte delade gällande normer tvingades bort. De intagna såg sig själva som den intellektuella eliten och en tydlig vi och de-mentalitet utvecklades. Genom att upprätthålla interna normer kunde intagna kontrollera miljön på avdelningen. Intagna som inte ville eller kunde visa sina domar hotades bort från avdelningen. Samtliga intagna skrek ”plit” så snart en personal gick in på avdelningen. Vid delgivning av beslut samlades stora grupper av intagna och uttalade förtäckta hot för den händelse beslutet uppfattades som negativt. Påverkansarbete och verkställighetsplaneringar omöjliggjordes då intagna vägrade samarbeta. Enskild intagen tilläts inte heller ha kontakt med vårdare utan att ett vittne alltid var närvarande. Visitationer och andra föreskrivna kontroller kunde i praktiken inte genomföras då de intagna forme-

rade sig i sådan grad att risken för våld och skadegörelse var överhängande. En personal misshandlades av flera intagna och en sjuksköterska hotades efter en för den intagne obekväm medicinsk bedömning. Syftet med allt detta var bl.a. att försvåra myndighetsutövning och skrämma personal till passivitet. Samtliga intagna medverkade till detta på ett sådant allvarligt sätt att fara för liv och hälsa för både personal och intagna förelåg. Avsevärd risk för allvarlig skadegörelse förelåg likaså.

Det saknades säkerhetsmässiga förutsättningar för lufthålspermissioner då en mängd mobiltelefoner beslagtogs.

Den dialog som fördes mellan intagnas företrädare och avdelnings- och anstaltsledning ledde inte till någon förbättring. Förflyttning av intagna som gjorde sig skyldiga till grava regelöverträdelser förbättrade inte situationen mer än kortvarigt. Detta då nyanlända intagna tvingades anpassa sig till redan fastställda normer.

Mot bakgrund av detta beslutade kriminalvårdsinspektören Niclas Åkesson, efter individuell prövning, om avskildhet enligt 20 § 1 st. p 1 KvaL från och med den 20 juli 2005 för samtliga intagna vid avdelningarna C3 och C4.

Lättnader i avskildheten medgavs från första dagen i form av besök. Detta utökades sedan med träning och promenad med två till tre intagna i gemensamhet och i ett senare skede medgavs samsittning flera intagna emellan.

Under tiden för avskildheten genomfördes individuella samtal med varje enskild intagen i syfte att få till stånd en dialog om arbetsmiljön och klimatet på avdelningen för både intagna och personal.

Efter att avskildhetsplaceringarna hävdes har lufthålspermissioner genomförts för två intagna, verkställighetsplaneringar revideras med de intagnas medverkan och visitationer och urinprov genomförs utan anmärkning.

Gällande bestämmelser

Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt, 20 § 1 st. p 1 stadgar att en intagen får hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom.

Myndighetens bedömning

Samtliga intagna har i mer eller mindre omfattning, men dock på ett ytterst allvarligt sätt, medverkat till att allvarlig fara uppkommit för de intagnas eller personalens säkerhet till liv eller hälsa samt att allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom förelåg. Innan beslut meddelades om den åtgärd varom nu är fråga har varje intagen, var för sig, underrättats om de skäl som legat till grund för avgörandet.

Mot bakgrund av Kriminalvårdsmyndigheten Halls yttrande anförde Kriminalvårdsstyrelsen, genom generaldirektören Lars Nylén, i huvudsak följande.

Av Kriminalvårdsmyndigheten Halls yttrande framgår att situationen vid de aktuella avdelningarna vid anstalten hade utvecklat sig i en sådan riktning att det krävdes extraordinära åtgärder för att kunna återföra verksamheten till det normala.

Det allvarliga läget vid anstalten var också uppmärksammat av Kriminalvårdsstyrelsen. I slutet av maj 2005 ägde en särskild underrättelsesamverkan rum mellan bl.a. Kriminalvårdsmyndigheten Hall och säkerhetsgruppen vid Kriminalvårdsstyrelsens normeringsenhet om den allmänna situationen i anstalten Hall, om placering av vissa intagna och om hot, våld och trakasserier.

Den 12 juni 2005 anordnades ett särskilt uppföljningsmöte vid Kriminalvårdsmyndigheten Hall med deltagande av generaldirektören, regionchefen för Kriminalvårdsstyrelsens regionkontor i Stockholm, chefen för Kriminal-

vårdsstyrelsens säkerhetsgrupp, kriminalvårdschefen vid Kriminalvårdsmyndigheten Hall och myndighetens säkerhetsansvarige varvid olika åtgärder för att förbättra situationen diskuterades. Läget vid anstalten var ”skakigt”, men åtgärderna som därvid vidtogs bedömdes lugna ner och stabilisera förhållandena.

Under sommaren försämrades läget. Kriminalvårdschefen tog upp frågan om hur man skulle gå vidare för att undvika ett allvarligt och svårkontrollerat läge. Efter samråd med Kriminalvårdsstyrelsen bedömdes den allmänna situationen bland alla intagna på avdelningarna C3 och C4 vid anstalten så allvarlig att särskilda åtgärder måste vidtas. En plan gjordes upp som innefattade individuella avskiljandebeslut rörande de intagna samt individuellt utformade åtgärder omedelbart därefter. Det negativa ledarskapet från en handfull intagna samt det allmänna negativa trycket på avdelningarna innebar att det bland de intagna var svårt att få fram egentliga orsaker m.m.

I kombination med andra åtgärder kunde så småningom en säkrare situation uppnås som tillsammans med vissa personaldispositioner gjorde att anstaltsledningen successivt vågade släppa avskildheten. Sedan dess har en vettig situation rått på avdelningarna.

Eftersom myndigheten meddelade beslut efter individuell prövning i varje särskilt fall för samtliga intagna vid avdelningarna var det inte fråga om något slags kollektivt beslut som K.P. hävdar.

K.P:s anmälan tar också bl.a. upp frågan om s.k. lufthålspermission, dvs. sådan permission som i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2005:2, (*motsvarande bestämmelser finns numera i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:20; JO:s anm.)* numera benämns en kortare bevakad särskild permission. Sådana permissioner är ingen rättighet för de intagna utan får, som framgår av den nämnda författningen, inte beviljas om säkerhetsskäl talar emot dvs. t.ex. sådana säkerhetsmässiga skäl som Kriminalvårdsmyndigheten Hall har angett i sitt yttrande. Det fanns således, åtminstone för en viss period, skäl för återhållsamhet med beviljandet av sådana permissioner.

Vad i övrigt gäller K.P:s anmälan får Kriminalvårdsstyrelsen som svar hänvisa till Kriminalvårdsmyndigheten Halls yttrande. Styrelsen, som delar myndighetens bedömning att de angivna bestämmelserna i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt var tillämpliga i den rådande situationen, kan inte finna skäl till någon kritik mot myndigheten, snarare tvärtom.

K.P. yttrade sig genom sitt ombud, Lennart Lindström, över Kriminalvårdsstyrelsens remissvar. Han vidhöll därvid sina tidigare klagomål samt tillade bl.a. följande. Av de handlingar han har fått del av framgår inte att det finns särskilt upprättade beslut om avskildhetsplaceringarna den 20 juli 2005. Besluten om att de intagna på avdelningarna C3 och C4 skulle vara placerade i avskildhet samt besluten om att avskildheten skulle hävas fattades samtidigt för samtliga intagna. Det materiella innehållet i besluten är dessutom identiskt. Detta ger vid handen att det varit fråga om ett kollektivt beslut. Avskildhetsplaceringarna pågick under 33 dagar. Trots detta gjordes inte någon läkarundersökning av de intagna. De intagna fick under avskildheten endast möjlighet att vistas utomhus under 30–40 minuter per dag. När avskildheten hävdes var de dessutom tvungna att städa på avdelningen, eftersom personalen hade använt lokalerna under den tid de intagna var inlåsta. Personalen hade också förtärt de livsmedel som de intagna förvarade i avdelningens kylskåp och varorna i avdelningens kiosk. För detta har ersättning begärts. Avslutningsvis vill han anmäla generaldirektören Lars Nyléns agerande att i en

intervju – på en fråga om isoleringen inte hade några skadliga effekter på den isolerade – uttala att ”det är inte värre än att man isolerar en pestsmittad”. Detta uttalande är enligt hans mening kränkande för de intagna.

Dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen anmodades i en förnyad remiss att yttra sig över vad K.P. anfört med anledning av Kriminalvårdsstyrelsens remissvar. Remissen besvarades av Kriminalvårdens huvudkontor genom överdirektören Anne Holm Gulati. Hon anförde därvid i huvudsak följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

I sin inlaga anger ombudet att han inte funnit beslut om avskildhet daterat den 20 juli 2005 i de handlingar han erhållit.

I Kriminalvårdens klientadministrativa system för anstalt, KLAS-anstalt, är noterat att det den 20 juli 2005 meddelades ett beslut om placering i avskildhet beträffande K.P. och att han delgavs detta beslut samma dag.

Vad sedan gäller det ombudet anför om ”kollektiva beslut” kan följande sägas. Med ett kollektivt beslut torde avses ett gemensamt beslut som gäller för två eller flera personer. I förevarande fall har det meddelats separata beslut för var och en av de intagna. Det var fråga om beslut om avskildhet grundade på samma lagrum vilket medför att de blir materiellt identiska. Emellertid har den vidtagna åtgärden bedömts vara nödvändig i varje enskilt fall. Vidare har i varje enskilt fall avskildheten upphört när man bedömt att syftet med åtgärderna därmed inte skulle äventyras.

Av såväl yttrandet som de kompletterande uppgifterna från Region Stockholm framgår att samtliga intagna under avskildheten besökts och tillfrågats om sitt hälsotillstånd av anstaltsläkaren och sjuksköterskan. Det har således varit fråga om sådan läkarundersökning som avses i 22 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), dvs. som behövs för att säkerställa att ett avskiljande inte är skadligt från medicinsk synpunkt. Andra mer ingripande undersökningar innefattande provtagningar etc. föranledda av den intagnes tillstånd kommer ju alltid till stånd i enlighet med 37 § KvaL oavsett om den intagne är avskild eller inte. Förfarandet har varit i överensstämmelse med 22 § KvaL oavsett hur ombudet uppfattat det samtal han hade med fängelseläkaren.

Vad slutligen gäller det ombudet anför om uttalanden av Kriminalvårdens generaldirektör har huvudkontoret, som noterat Justitiekanslerns beslut den 8 september 2005, inte något ytterligare att anföra i saken.

Av anstalten Halls yttranden inför det förnyade remissvaret framgår att de matvaror som intagna förvarade i anstaltens kylskåp under isoleringen kasserades då de blivit otjänliga. Köksansvarig för anstalten antecknade allt som kasserades och varje enskild intagen ersattes ekonomiskt för det som hade kasserats.

K.P. yttrade sig genom sitt ombud över det förnyade remissvaret. Han ifrågasatte därvid vissa av de uppgifter som Kriminalvården hade lämnat. Vidare gjorde han gällande att föreskrifterna i patientjournallagen (1985:562) inte hade följts, då det besök som anstaltsläkaren gjorde hos de intagna den 16 augusti 2005 inte hade noterats i de intagnas patientjournaler.

Muntliga uppgifter inhämtades från sjuksköterskan Mari Kilström vid anstalten Hall samt Kriminalvårdens medicinske rådgivare Stefan Skagerberg. Av dessa framgår bl.a. följande. Den läkarundersökning som gjordes av de intagna på avdelningarna C3 och C4 den 16 augusti 2005 antecknades enbart i kriminalvårdens egna behandlingsjournaler. Notering i de intagnas patientjournaler görs bara om det finns något att anmärka på. – Patientjournallagen

är bara tillämplig på den verksamhet som sker inom anstalternas hälso- och sjukvårdsverksamhet. De läkarundersökningar som sker med stöd av 22 § kriminalvårdslagen sker inte inom ramen för sådan verksamhet, utan skall göras oavsett om en person är sjuk eller inte. Detta innebär att en undersökning enligt 22 § kriminalvårdslagen skall antecknas i den intagnes patientjournal endast om den ger upphov till några medicinska fynd. Om en person t.ex. uppvisar tecken på sjukdom blir han att se som en patient och anteckning skall göras i en patientjournal. En intagen blir däremot inte att se som en patient enbart av det skälet att han undersöks med stöd av kriminalvårdslagen.

Jag har i ärendet begärt in och tagit del av anstaltens beslut den 20 juli 2005 om att placera K.P. i avskildhet. Jag har vidare tagit del av den promemoria som låg till grund för beslutet, det förhörsprotokoll som upprättades med anledning av anstaltens förhör med K.P. den 20 juli 2005, de omprövningar som anstalten gjorde av K.P:s avskildhetsbeslut den 29 juli 2005, den 8 augusti 2005 och den 18 augusti 2005, beslutet den 22 augusti 2005 om att K.P. inte längre skulle hållas avskild samt anstaltens beslut med anledning av det förhör som hölls med K.P. Slutligen har jag tagit del av Justitiekanslerns beslut i fråga om huruvida förundersökning skulle inledas med anledning av de uttalanden som generaldirektören Lars Nylén gjorde i medierna.

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 brukar således inte ta ställning till om en myndighets beslut är riktigt i sak. Då frågan om avskildhetsplaceringarna i det nu aktuella ärendet är av mer principiell karaktär har jag beslutat att ändå inleda en utredning.

Av 17 § kriminalvårdslagen följer att en intagen under tid då han är skyldig att ha sysselsättning normalt skall vistas tillsammans med andra intagna. På fritiden får den intagne i den utsträckning han önskar det vistas tillsammans med andra intagna. I sluten anstalt får dock gemensamheten mellan intagna på fritiden inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

De intagnas rätt till gemenskap får vidare inskränkas genom bestämmelserna i 18, 20, 20 a och 23 §§ kriminalvårdslagen. Dessa bestämmelser gör det möjligt att av ordnings- och säkerhetsskäl begränsa gemensamheten mellan intagna i vissa situationer. Intagna kan också placeras i avskildhet under utredningen av disciplinärenden, 50 § kriminalvårdslagen. Möjligheten att placera någon i avskildhet får inte användas som bestraffning (se prop. 1975/76:165).

Enligt 20 § kriminalvårdslagen får en intagen hållas avskild från andra intagna bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom. Det finns inte någon begränsning av hur länge en intagen får vara placerad i avskildhet. Beslutet skall emellertid omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 § kriminalvårdslagen och vid omprövning av ett sådant beslut skall de omständigheter utredas som inverkar på frågans avgörande. Protokoll skall föras över vad som kommit fram vid denna utredning (22 § kriminalvårdslagen).

Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. Andra intagna som hålls avskilda enligt 20 § skall undersökas av läkare, om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum (22 § kriminalvårdslagen). En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § kriminalvårdslagen skall vidare få den lättnad i avskildheten som är möjlig (21 § kriminalvårdslagen).

Som framgår ovan är utgångspunkten att intagna i kriminalvårdsanstalt skall ges tillfälle att i så stor utsträckning som möjligt vistas tillsammans. Att placera någon i avskildhet är en från humanitär synpunkt mycket ingripande åtgärd. Även behandlingsskäl kan tala emot en sådan placering. Mot den bakgrunden anser jag att användningen av sådana åtgärder bör begränsas i all möjlig utsträckning. Samtidigt är det givet att det inom kriminalvården kan uppstå situationer där det med hänsyn till ordningen och säkerheten i en anstalt är omöjligt att lösa situationen på något annat sätt än att placera en eller flera intagna i avskildhet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen finner jag inte skäl att ifrågasätta anstaltens bedömning, att det inte fanns någon annan möjlighet att komma till rätta med de förhållanden som rådde på avdelningarna C3 och C4 än att placera samtliga intagna i avskildhet. Det saknas således anledning att kritisera denna åtgärd.

Bestämmelsen i 20 § kriminalvårdslagen tar i första hand sikte på enskilda intagna. Självfallet skall en individuell prövning göras för varje intagen om tillräckliga skäl finns att hålla honom avskild. Kriminalvården har i sina remissvar gjort gällande att en individuell prövning gjordes i varje enskilt fall innan de intagna placerades i avskildhet. Vad som i övrigt har framkommit i utredningen utgör inte skäl att ifrågasätta dessa uppgifter.

Av utredningen är klarlagt att anstaltsläkaren besökte samtliga intagna en knapp månad efter det att de hade placerats i avskildhet och kontrollerade deras hälsotillstånd. Om läkarens undersökning var tillräckligt ingående är inte en fråga som lämpar sig för JO:s prövning.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd. Jag vill dock erinra om vikten av att de som är verksamma inom kriminalvården behandlar de intagna med aktning för deras människovärde.

Jag har i fråga om K.P:s klagomål rörande dokumentationen av gjorda läkarundersökningar i de intagnas patientjournaler samrått med justitieombudsmannen Kerstin André som ansvarar för tillsynen över hälso- och sjukvården.

Omhändertagande av domar från intagens bostadsrum

(Dnr 4201-2005)

Anmälan

H.H. anförde i en anmälan, som kom in till JO den 26 september 2005, bl.a. följande. Anstalten har från hans bostadsrum omhändertagit ett antal domar med prejudikatvärde rörande allmänna frågor om kriminalvård i anstalt. Han får nu endast läsa dem i vaktrummet under övervakning efter skriftlig begäran. En sådan begäran kan ha en handläggningstid på upp till en månad. Dessa rutiner försvårar användandet av materialet i hans kommunicering med myndigheter och domstolar. Han begärde att få tillbaka domarna och angav därvid att de inte är brottmålsdomar, att de inte avser intagna på anstalten, att de är gamla och att han använder dem ”för att visa prejudikat.” En anställd vid anstalten avslog hans begäran med hänvisning till interna ordningsregler från år 1989, trots att interna ordningsregler inte får åberopas som enda grund för avslag.

Utredning

Anmälan remitterades till dåvarande Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje, som genom kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson anförde i huvudsak följande.

– – –

Bakgrund

H.H. har innehaft ett antal förvaltningsrättsdomar i sitt bostadsrum. Domarna har ej berört honom själv utan andra intagna, dock enligt uppgift ej medintagna på denna anstalt. H.H. har använt domarna för att visa prejudikat vid överklagningar. Domarna har visiterats ut och då H.H. ansökt om att få igen dem har vik. samordnaren M.A. avslagit begäran med motiveringen: ”Se bifogad skrivelse”. Den skrivelse som bifogades är daterad den 26 juli 1989 och undertecknad av dåvarande tillförordnade anstaltsdirektören på anstalten Norrtälje. Den kan närmast ses som en information till intagna om att det fr.o.m. följande dag av ordningsskäl ej kommer att vara tillåtet att medföra eller införa domar, förundersökningsprotokoll eller annat liknande material till bostadsavdelningarna. Skrivelsen tillkom i ett akut läge, med mycket hot och ”intagenrättegångar” på anstalten och är till sin utformning numera obsolet.

Av 24 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår: ”I den utsträckning det kan ske utan olägenhet får en intagen inneha personliga tillhörigheter samt skaffa eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden”.

Av 6 kap. 1 §, allmänna råd, Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2005:2) framgår bl.a. följande. Kriminalvårdsmyndigheten får inte genom generella förbud, i t.ex. anstaltens ordningsregler, ange vad en intagen inte får inneha i sitt bostadsrum. En individuell prövning av innehav måste göras i varje enskilt fall. Då kriminalvårdsmyndigheten skall pröva en begäran om innehav skall den intagnes intressen vägas mot den olägenhet för myndigheten som ett medgivande till innehav kan medföra. Myndigheten måste bl.a. ta hänsyn till att visitation av den intagnes bostadsrum kan försvåras och att vissa föremål är av sådant slag

att de kan utnyttjas på ett sätt som kan äventyra säkerheten i anstalt. Även om skriftliga publikationer inte utgör någon nämnvärd fara utifrån visitationssynpunkt, finns det utifrån säkerhetsskäl starka skäl att begränsa möjligheten till okontrollerat innehav av t.ex. domshandlingar eller förhörsprotokoll eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

Myndighetens bedömning

Som H.H. mycket riktigt påpekar i sin anmälan kan interna ordningsregler inte åberopas som enda grund för avslag. En hänvisning till en bifogad skrivelse kan heller aldrig vara tillräcklig som enda motivering till ett avslag. En individuell prövning skall alltid ske. I det aktuella fallet var dessutom den bifogade skrivelsen ett till sitt innehåll föråldrat meddelande till de intagna.

Av samordnarens beslut skulle således ha framgått att en individuell prövning gjorts samt en hänvisning till gällande lagstöd/Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Vi kan inte finna annat än att det finns fog för kritik mot myndigheten för hanteringen av det aktuella ärendet, som vid kommande internutbildning kommer att tas upp med myndighetens beslutsfattare för att undvika en upprepning.

Det innehav av domshandlingar, som framgår av KVVFS 2005:2, torde i första hand avse brottmålsdomar. Myndigheten känner inte till om innehav av domar av nu aktuellt slag har prövats av högre instans. H.H. har haft möjlighet att överklaga samordnarens beslut till Kriminalvårdsstyrelsen, vilket han inte gjort till dags dato.

H.H. kommenterade remissvaret.

I beslut den 4 oktober 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och motta upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Informationsfriheten får, liksom flertalet övriga grundlagsskyddade fri- och rättigheter, begränsas genom lag eller, undantagsvis, annan författning (2 kap. 12 § första stycket RF). De ändamål som får läggas till grund för inskränkningar i informationsfriheten anges i 2 kap. 13 § RF. Bland dessa ändamål nämns allmän ordning och säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott. Därutöver får begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Grundlagsbestämmelserna gäller för intagna i kriminalvårdsanstalt i samma mån som för andra medborgare men det ligger i sakens natur att utrymmet för frihetsinskränkningar är större inom kriminalvården än annars (JO 1987/88 s. 114 och SOU 2005:54 s. 428). I 24 § första stycket KvaL stadgas att, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, en intagen får inneha personliga tillhörigheter samt skaffa eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden. De i kriminalvårdsmyndighetens remissvar berörda allmänna råden i KVVFS 2005:2 återfinns med huvudsakligen samma utformning i nu gällande Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:20). Alltjämt gäller således att anstalten inte genom generella förbud, i t.ex. anstal-

tens ordningsregler, får ange vad en intagen inte får inneha i sitt bostadsrum och att en individuell prövning av innehav måste göras i varje enskilt fall.

Jag instämmer i kriminalvårdsmyndighetens bedömning att det i aktuellt fall borde ha framgått av beslutet att en individuell prövning gjorts och att en annan motivering borde ha presenterats än en hänvisning till de äldre ordningsföreskrifterna.

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 heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Detta innebär att JO som regel inte utreder klagomål som gäller bedömningar i beslut.

Jag vill dock, i frågan om möjligheten att begränsa de intagnas rätt att inneha bl.a. domar, göra följande allmänna uttalanden. JO har tidigare uttalat sig i frågan (se bl.a. JO 1987/88 s. 114 och JO 1994/95 s. 175). Av dessa uttalanden framgår att det i vissa fall kan vara försvarligt att med stöd av 24 § KvaL, efter en prövning i varje enskilt fall, vägra en intagen innehav av domar och förundersökningsprotokoll. Uttalandena gjordes med utgångspunkten att fråga var om brottmålsdomar och förundersökningsprotokoll som hade samband med någon intagen på anstalten. Bland annat berördes riskerna med att någon genom materialet kunde identifieras som en s.k. tjallare och på grund härav utsättas för hotelser från medintagna. Beträffande andra handlingar, t.ex. avgöranden av förvaltningsrättslig natur, torde behovet av att begränsa förekomsten av dem med hänsyn till säkerheten eller ordningen vid anstalten eller för att förebygga eller beivra brott, i allmänhet vara mer begränsat. Vissa prejudicerande avgöranden kan närmast jämföras med juridisk facklitteratur, som de intagna bör ha möjlighet att ta del av på samma sätt som litteratur i övrigt. Det är naturligtvis av särskild vikt att de intagna inte utan godtagbara skäl begränsas i tillgången till sådant material de anser sig behöva för att kunna tillvarata sina rättigheter som intagna i anstalten.

En bedömning av vad en intagen får inneha i sitt bostadsrum skall, som redan nämnts, göras individuellt i varje enskilt fall.

Med anledning av vad H.H. anfört om handläggningstiderna avseende begäran om att få tillgång till materialet vill jag endast hänvisa till 7 § förvaltningslagen (1986:233), enligt vilken det åligger myndigheterna att handlägga varje ärende där någon enskild är part så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att framställningar från intagna besvaras med vederbörlig skyndsamhet.

Rutinerna vid beslut om förtroendeman för livstidsdömd

(Dnr 5650-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 22 december 2005, anförde P.N. i huvudsak följande. En intagen i anstalten Beateberg, där P.N. tidigare arbetat, bad honom att bli förtroendeman. P.N. intervjuades med anledning av detta av två frivårdsinspektörer från frivården Stockholm Söder. Besked i frågan om förtroendemannaskapet dröjde och han fick så småningom ett muntligt besked från en av frivårdsinspektörerna att han inte kunde förordnas som förtroendeman. Han fick inte någon motivering till beslutet, utan frivårdsinspektören sade dels att kriminalvårdsinspektör Thomas Jansson fattat beslutet, dels att en kriminalvårdsinspektör i anstalten Beateberg sagt bl.a. att han är ”opålitlig”. När han bad att få ett skriftligt beslut nekades han detta. Han har sökt Thomas Jansson flertalet gånger utan att denne ringt tillbaka. Han har även begärt att få del av vad som sagts om honom i ärendet, men nekats detta. Eftersom han inte fått något skriftligt beslut eller någon motivering, kan varken han eller den intagne som berörs överklaga beslutet.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården. I remissvaret anförde myndigheten (Region Stockholm), genom regionchef Inga Mellgren, bl.a. följande (bilagor utelämnade).

– – –

Enligt förordning (1974:248), 14 § får Kriminalvården förordna en förtroendeman för en intagen som avtjänar fängelse på livstid och som behöver personligt stöd eller annan hjälp, om den intagne samtycker till det. Om den intagne begär det skall förtroendemannen entledigas. Kriminalvårdens föreskriftssamling 2005:22, Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om frivårdens arbete med dömda under övervakning, m.m. hanterar frågor som rör förtroendemannens uppdrag och förhållande till kriminalvården, såväl som utbildning, handledning och ersättning till förtroendeman. Under rubriken Rekrytering och lämplighetsprövning hanteras frivårdens ansvar att pröva om en föreslagen lekman är lämplig för uppdraget. Handläggande tjänsteman bör alltid sammanträffa med en tilltänkt förtroendeman såvida denne inte är väl känd av frivården. Bedömningen bör, efter godkännande från den tilltänkta förtroendemannen, kompletteras genom att referenser inhämtas. Vid val av förtroendeman bör beaktas både dennes möjlighet att kontrollera den dömdes livsföring och förutsättningar att ge honom stöd och vägledning. Förtroendemannens möjlighet att öka den dömdes sociala kontaktyta är viktig liksom den informella sociala kontroll som anknytning till närmiljön kan ge. Förtroendemannen har endast en stödjande roll. En förtroendeman bör inte stå i en sådan relation till den dömde att beroendeförhållande kan uppstå. Kontroll mot misstankeregistret och belastningsregistret bör alltid ingå i lämplighetsbedömningen. Av myndighetens beslutsordning (numera verksamhetsområdets lokala arbetsinstruktion) eller personlig delegation framgår vem som har delegation att förordna förtroendeman. Frivården Stockholm Söder (numera Frivården Södertörn) har skriftliga rutiner avseende förordnande av förtroendeman (se bilaga 1).

Utredning avseende Frivården Stockholm Söders lämplighetsbedömning

I oktober 2005 kontaktade en kontaktman till en livstidsdömd vid Anstalten Beateberg Frivården Stockholm Söder med anledning av att en intagen föreslagit att P.N., som tidigare arbetat på anstalten som timanställd vårdare, skulle förordnas som förtroendeman för honom. P.N. kallades till frivården för intervju och lämplighetsbedömning. I enlighet med frivårdens rutiner (se bilaga 1) intervjuades P.N. av två frivårdshandläggare (Åke Rosenqvist (Å.R.) och Gurli Nejström) med delegation att förordna förtroendeman. Efter intervju och kontakt med de referenser som P.N. lämnat (kriminalvårdsinspektör Carlos Palacios (C.P.) och en av anstaltens samordnare) uppstod tveksamhet kring lämpligheten av att förordna P.N. som förtroendeman för den livstidsdömde. Med anledning av detta kontaktades, i enlighet med rutinerna, kriminalvårdsinspektören Thomas Janson (T.J.) för samråd. Denne tog förnyad kontakt med C.P. på Anstalten Beateberg. Efter en samlad bedömning ansåg kriminalvårdsinspektören T.J. att P.N. inte skulle förordnas till förtroendeman för den livstidsdömde. P.N. informerades om detta vid ett telefonsamtal med frivårdsinspektören Å.R. P.N. krävde att Frivården Stockholm Söder skulle lämna ett skriftligt motiverat beslut avseende sitt avgörande. P.N. hänvisades av frivårdsinspektören i denna fråga till kriminalvårdsinspektören T.J. Kriminalvårdsinspektör T.J. mottog två telefonsamtal på sin mobiltelefon (mobilsvar) från P.N. Han ringde tillbaka vid två tillfällen utan att få kontakt med P.N., vid det ena tillfället lämnade han ett meddelande på P.N:s mobiltelefon. T.J. gjorde inga ytterligare ansträngningar att nå P.N. då han var av den uppfattningen att denne redan fått fullgod information och besked om att myndigheten inte avsåg att förordna honom som förtroendeman. Enligt T.J. föranstaltar frivårdens rutiner om att besked i frågan om huruvida en tilltänkt förtroendeman förordnas eller inte skall ges muntligen. Skälet till detta är bl.a. att förordnande av förtroendeman inte anses vara myndighetsutövning mot enskild och att myndigheten inte heller i övrigt är skyldig att utförligt motivera varför man avstår från att förordna någon till förtroendeman.

Utredningen visar att det uppstod ett missförstånd mellan kriminalvårdsinspektören T.J. och frivårdsinspektör Å.R. avseende dels vem som hade att informera P.N. om frivårdens ställningstagande i fråga om att inte förordna honom som förtroendeman för den livstidsdömde, dels på vilket sätt denna information skulle lämnas. Missförståndet torde ha sin grund i att de skriftliga rutinerna är oklara vad avser såväl frågan om vem som svarar för den slutliga bedömningen i de fall ärendet är svårbedömt som vem som i dessa fall har att informera den tilltänkte förtroendemannen om utfallet av lämplighetsbedömningen. Av punkt 8 i den skriftliga rutinen framgår att det i de fall lämpligheten hos en tilltänkt förtroendeman är svårbedömd skall frivårdsinspektören samråda med behandlingskollegium, samordnare eller kriminalvårdsinspektör innan beslut om förordnande av tilltänkt förtroendeman fattas. Av vare sig denna punkt eller i övrigt framgår vem som ansvarar för den slutgiltiga bedömningen. Om samråd sker med behandlingskollegium torde det ligga i sakens natur att det är den frivårdsinspektör som föredrar ärendet (har delegationen att förordna förtroendeman) som gör den slutgiltiga bedömningen. Om samråd sker med kriminalvårdsinspektör torde det företrädelsevis vara så att frågan avgörs av kriminalvårdsinspektören. Av punkt 9 i den skriftliga rutinen framgår att den tilltänkte förtroendemannen muntligen skall informeras om beslut om förordnande. Rutinen gör ingen skillnad på de fall där man väljer att förordna den tilltänkte förtroendemannen och de fall där man väljer att inte göra det. Av rutinen framgår det inte vem som skall informera den tilltänkte förtroendemannen. Det framgår inte heller hur man skall förhålla sig om denne begär att få ett skriftligt besked.

Utredning avseende referenser inhämtade från Anstalten Beateberg

P.N. lämnade kriminalvårdsinspektör Carlos Palacios (C.P.) och en av anstaltens samordnare som referens. Som framgår ovan kontaktade såväl frivårdshandläggarna som kriminalvårdsinspektören på frivården dessa. Utredningen visar att kriminalvårdsinspektör C.P. ansåg att den livstidsdömdes behov av stöd och hjälp inte i tillräcklig grad skulle tillgodoses genom förordnande av den föreslagne förtroendemannen. P.N:s uppgifter om att frivårdens såväl som anstaltens personal skulle ha uttalat sig nedlåtande eller kränkande om honom, tillbakavisas av dessa.

Vad avser klagomålen på frivårdens formella hantering av ärendet så visar utredningen att de skriftliga rutinerna är otydliga avseende såväl vem som har att göra den slutliga lämplighetsbedömningen i de fall en tilltänkt förtroendemans lämplighet är svårbedömd, vem som skall informera om frivårdens ställningstagande i de fall där man väljer att inte förordna en person till förtroendeman och avseende hur man skall förfara då någon begär att få ett skriftligt besked. Frivården bör därför förtydliga sina skriftliga rutiner och i lämpligt forum kommunicera dessa förtydliganden med berörd personal. Vidare bör uppmärksammas värdet av att när så är möjligt tillmötesgå en enskilds önskemål om att få ett skriftligt besked även i de fall där beskedet inte behöver innehålla någon utförlig motivering eller någon besvärshänvisning. Vad avser P.N:s påståenden om att såväl frivårdens som anstaltens personal skulle ha uttalat sig nedlåtande och kränkande om honom och att den materiella bedömningen avseende hans lämplighet inte varit korrekt, så ger utredningen inte stöd för dessa påståenden. Avslutningsvis kan framhållas att lämplighetsbedömningen syftar till att i det enskilda fallet förordna en förtroendeman som enligt kriminalvårdens bedömning i så hög grad som möjligt kan tillgodose den intagnes behov av stöd och hjälp.

– – –

P.N. kommenterade remissvaret.

I beslut den 20 februari 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 14 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt får kriminalvården förordna en förtroendeman för en intagen som avtjänar fängelse på livstid och som behöver personligt stöd eller annan hjälp, om den intagne samtycker till det. Enligt kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om frivårdens arbete med dömda under övervakning m.m. (numera KVFS 2006:17) är det frivården som har ansvar för att rekrytera förtroendemän. I det uppdraget ligger en prövning av förtroendemannens lämplighet. Detta sker främst genom ett personligt sammanträffande, inhämtande av referenser och kontroll av misstanke- och belastningsregister.

P.N. har klagat på kriminalvårdsmyndigheten bl.a. för att den inte motiverat sitt beslut att inte förordna honom som förtroendeman för den intagne och inte kommunicerat vissa uppgifter med honom. Han har hävdat att myndigheten därigenom brutit mot vissa regler i förvaltningslagen (1986:223), nämligen reglerna om parts rätt att få del av uppgifter i ett ärende (16 och 17 §§) och om motivering av och underrättelse om beslut (20 och 21 §§). Dessa regler gäller i förhållande till *part* i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. I ärendet om förordnande av förtroendeman för den intagne intog

P.N. dock inte ställning av part. Redan av det skälet är de av honom åberopade reglerna i förvaltningslagen inte tillämpliga i förhållande till honom.

Av utredningen framgår att de skriftliga rutinerna hos frivården var otydliga i flera avseenden, nämligen beträffande vem som skall göra den slutliga lämplighetsbedömningen i fall där den tilltänkte förtroendemannens lämplighet är svårbedömd, vem som skall informera om ställningstagandet om man väljer att inte förordna någon som förtroendeman och hur man skall förfara om någon begär att få ett skriftligt besked. Jag förutsätter att frivårdens rutiner numera har setts över. Jag kan ansluta mig till Kriminalvårdens uppfattning om värdet av att när så är möjligt tillmötesgå enskilds önskemål om att få ett skriftligt besked även i de fall beskedet inte behöver innehålla någon beslutsmotivering eller fullföljdshänvisning. Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen.

Vad som har förekommit i övrigt föranleder inte någon kommentar från min sida.

Initiativärende om placeringen av en minderårig i anstalten Norrtälje

(Dnr 978-2006)

I beslut den 20 oktober 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

I samband med att jag inspekterade anstalten Norrtälje den 21 februari 2006 framkom det att en intagen, A.S., som är född 1988 och inte hade fyllt 18 år, var placerad i anstalten.

A.S:s behandlingsjournal begärdes in och granskades. Av denna framgick bl.a. att anstalten Norrtälje den 2 januari 2006 hade begärt att A.S. skulle förflyttas då man bedömde att han var placerad i en anstalt med för hög säkerhetsgrad med hänvisning till hans låga ålder. Anstalten hade i sin begäran framfört bl.a. att A.S. behövde mycket hjälp och stöd och att hans placering inte öppnade några möjligheter för honom att återanpassas till ett normalt liv. Kriminalvårdens placeringsenhet avslog i beslut den 25 januari 2006 anstaltens begäran.

Med anledning av de uppgifter som lämnades vid inspektionen och vad som framkom av A.S:s behandlingsjournal beslutade jag den 27 februari 2006 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Kriminalvården, huvudkontoret, anmodades att yttra sig över sina överväganden i samband med vald placering av A.S. och vilka åtgärder som hade vidtagits för att finna en placering där han kunde hållas avskild från intagna över 18 år. Kriminalvårdens huvudkontor lät med anledning därav inhämta yttran-

den från Region Stockholm och Kriminalvårdens placeringsenhet. Av dessa yttranden framgår bl.a. följande.

Placeringsenheten

– – –

Placeringsenheten beslutade den 8 november 2005 att A.S. skulle vara placerad i anstalten Norrtälje. Beslutet meddelades efter sedvanligt handläggningsförfarande på enheten. Inför beslutet drogs ärendet i behandlingskollegium (som äger rum två gånger per vecka). Här ges möjlighet för den enskilde handläggaren att redogöra för ärenden och tillsammans med kolleger resonera kring en lämplig placering. Även samråd med tf. enhetschefen ägde rum inför det aktuella beslutet med anledning av A.S:s ringa ålder. Under handläggningsarbetet inhämtades också uppgifter från domen, placeringsunderlaget och journalanteckningar från häktet. Även kriminalvårdens beläggningssituation samt utbudet av lämpliga platser togs i beaktande. A.S. skrevs in på anstalten Norrtälje den 10 november 2005. Den 25 januari 2006 avslogs anstalten Norrtäljes ansökan om förflyttning av A.S. Inför detta beslut följdes samma handläggningsrutiner som ovan.

Efter att beslut meddelats och expedierats till anstalten Norrtälje följde en omfattande mejlkonversation mellan placeringsenheten, anstalten Norrtälje och regionkontoret i Stockholm där ytterligare resonemang fördes kring placeringen. Anstalten Norrtälje ansåg att det var mycket olämpligt med en placering av en 17-åring i anstalten. Placeringsenheten konstaterade att A.S. trots sin ringa ålder är ådömd ett långt fängelsestraff. På grund av hans unga ålder erhöll A.S. en betydande s.k. straffrabatt. I domen framkommer vidare att rätten valt att ge honom fängelse i stället för ungdomsvård då ett fängelsestraff kan överföras till Polen vilket ungdomsvård inte kan. Rätten ansåg att A.S. skulle bli isolerad om han ådömdes ungdomsvård. Placeringsenheten bedömde att anstalten Norrtälje var den anstalt som hade bäst möjlighet att ta hand om A.S. under den tid han ska verkställa i svenskt fängelse (ärendet angående överföring till Polen är under handläggning på huvudkontoret). Anstalten Norrtälje har många möjligheter till inre differentiering då anstalten förfogar över många olika avdelningstyper. Den kan också bereda plats i mindre avdelningar med högre personaltäthet där kontakten med andra intagna begränsas. Samma resonemang fördes inför avslaget av anstalten Norrtäljes ansökan om förflyttning av A.S. den 25 januari 2006.

Placeringsenheten är medveten om att en sådan placering som åsyftas i 8 § lagen om kriminalvård i anstalt inte följts i A.S:s fall. Lagen kan inte heller följas då sådan avdelning som åsyftas i lagtexten, i dagsläget, inte finns att tillgå inom kriminalvården. Placeringsenheten har därför efter sedvanlig handläggning valt den anstalt som bedömdes mest lämplig utifrån de säkerhets- och behovsaspekter som vid tidpunkten förelåg i A.S:s fall.

Region Stockholm

– – –

A.S. placerades vid ankomsten till anstalten Norrtälje på mottagningsavdelningen, och han tilldelades en polsktalande kontaktman som dagen efter ankomsten höll ett ankomstsamtal med honom och informerade om anstaltsvistelsen. Efter någon vecka placerades A.S. på anstaltens motivationsavdelning bl.a. på grund av att denna avdelning även hyste två stabila intagna som är landsmän till A.S. Vid ankomsten till avdelningen beviljades A.S. ankomstsamtal till sin mor i Polen. Efter hot från en medintagen placerades A.S. den 12 december 2005 på anstaltens stödavdelning och något senare på anstaltens psykiatriska avdelning.

Anstalten Norrtälje begärde den 2 januari 2006 hos placeringsenheten att A.S. skulle förflyttas mot bakgrund av att man bedömde att han var placerad i en anstalt med för hög säkerhet samt med hänsyn till hans ringa ålder. Placeringsenheten avslog anstaltens begäran om förflyttning utifrån samma resonemang som i grundbeslutet om placering.

I ärendet framkommer att det i domen förs resonemang vid påföljdsvalet om att dom på fängelse kan överföras till Polen men att denna möjlighet saknas vid dom på ungdomsvård. Under A.S:s häktningstid, gjordes en framställan om överförande till Polen och ärendet initierades vid huvudkontoret.

Regionen gör följande bedömning. Placeringsenheten bedömde att placeringen av A.S. i anstalten Norrtälje var den mest lämpliga utifrån de säkerhetsaspekter och behov som förelåg i hans fall. Befinns säkerhetsaspekten kräva en placering i anstalt av säkerhetsklass B delar regionen uppfattningen att anstalten Norrtälje var en lämplig placering utifrån rådande förhållanden. I det fall en lägre säkerhetsnivå hade kunnat godtas borde placering i stället skett i en ungdomsavdelning, exempelvis vid anstalten Hällby. Anstalten Norrtälje har efter placering vidtagit adekvata åtgärder för att med hänsyn till A.S:s ringa ålder, så långt möjligt är, minska de skadliga inverkningarna av att i anstalten vistas tillsammans med intagna över arton år.

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektören Lars Nylén, i huvudsak följande.

Kriminalvårdsanstalterna är indelade i olika säkerhetsklasser, betecknade från A till F, där säkerhetsklass A har den högsta säkerheten och F utgör öppna anstalter. Av yttrandena framgår att man gjort den bedömningen att det med hänsyn till alla placeringsfaktorer, inklusive säkerhetsaspekterna, krävdes en placering av A.S. i en anstalt i säkerhetsklass B. Då det inför ett placeringsbeslut görs en risk- och behovsprofil anges samtidigt den säkerhetsnivå för den intagne som inte kan underskridas utan att risktagandet avsevärt ökas. Det saknas anledning att ifrågasätta den i det aktuella fallet gjorda bedömningen härvidlag.

Av 8 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) följer att en intagen som inte har fyllt arton år inte får placeras i en anstalt där den intagne vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till hans bästa. Det är samtidigt Kriminalvårdens erfarenhet att det, med hänsyn till de negativa attityder och beteendemönster som kan utvecklas i vissa ungdomsgrupper, kan vara sämre att placera unga intagna tillsammans.

Enligt den nu gällande säkerhetsklassificeringen av anstalterna finns två anstalter i säkerhetsklass B, nämligen anstalterna Tidaholm och Norrtälje. Anstalten Norrtälje har möjlighet till inre differentiering och kan härigenom tillgodose speciella behov. Anstalten har även som särskilt uppdrag – ”riktmärke” – att kunna ta emot tio ungdomar och har därmed bedömts ha förutsättningar att hantera intagna av den klientkategori som A.S. tillhör. I den omfattande ny- och utbyggnadsprocessen av kriminalvårdsanstalter som pågår utgör just möjligheterna till inre differentiering med individinriktade insatser en viktig faktor.

Det finns, utöver A.S., i dag endast två intagna under arton år i svenska fängelser, det vill säga ett ytterst begränsat antal intagna. Detta förklaras av att domstolarna får döma till fängelse för brott någon begått innan denne fyllt arton år endast om det finns synnerliga skäl. Kriminalvården har ett begränsat antal anstaltsplatser för ungdomar, i synnerhet i anstalter av säkerhetsklass A och B. Särskilda platser för ungdomar under arton år saknas helt. De andra två intagna under arton år är placerade i öppna anstalter. A.S. är således ensam i ”sin” säkerhetsnivå.

Valet av anstaltsplats sker med stor omsorg, ofta efter ingående resonemang mellan placeringsenheten och anstalterna. Oftast resulterar det i en placering i öppen anstalt. För intagna under arton år gäller att de så långt möjligt skall placeras med ”lämpliga intagna” på mindre avdelningar och med

i övrigt anpassat verkställighetsinnehåll. De åtgärder som anstalten Norrtälje vidtagit i A.S:s fall synes adekvata. Alternativet för A.S. hade varit en placering i avskildhet, vilket måste anses ha varit sämre för honom. Det som bör övervägas är i stället om inte ärendet angående överförande av verkställigheten till hemlandet kan påskyndas. Av handlingarna i det ärendet framgår dock att A.S. motsätter sig ett överförande bl.a. på grund av rädsla för att där placeras i ett överfullt och primitivt ungdomsfängelse.

Mot bakgrund av det anförda och med hänsyn till vad som i de bifogade yttrandena i övrigt anges – bl.a. om skälen för valet av anstalten Norrtälje och hur A.S. behandlats där – kan Kriminalvården inte finna annat än att det i den rådande situationen var den bästa möjliga placeringen. Placeringen strider därför inte mot 8 § KvaL.

Då antalet intagna under arton år inte heller framgent kan förväntas bli fler än endast enstaka kommer Kriminalvården av kostnadseffektiva skäl inte att kunna inrätta avskilda avdelningar för den klientkategorin. I stället måste verkställighetsplaneringen skräddarsys utifrån de behov som finns i varje enskilt fall.

Muntliga uppgifter inhämtades därefter från Statens institutionsstyrelse SiS och Kriminalvården om bl.a. kostnaden för varje intagen per vårddygn, antalet ungdomsplatser inom Kriminalvården och vilka extra resurser de anstalter som har till uppdrag att ta emot ungdomar erhåller.

Bedömning

Av 8 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) följer att en intagen som inte har fyllt 18 år inte får placeras i en anstalt där han vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans bästa. Han skall hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

Syftet med införandet av denna bestämmelse var att säkerställa att innehållet i den svenska lagstiftningen stod i överensstämmelse med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Regeringen anförde därvid bl.a. följande (prop. 1997/98:95 s. 43 f.).

Det finns olika uppfattningar om den nuvarande bestämmelsen i 8 § KvaL fullt ut svarar mot det åtagande Sverige har gjort genom ratificeringen av barnkonventionen. Enligt regeringens mening finns det skäl att – såsom också Barnkommittén uttalat – ta in bestämmelsen från barnkonventionen direkt i lagstiftningen och i en särskild regel föreskriva att intagna som inte har fyllt 18 år endast får komma i kontakt med vuxna intagna om detta kan anses vara till den unges bästa. Däremot bör det inte införas något absolut förbud mot att intagna under 18 år kommer i kontakt med intagna som har uppnått myndighetsåldern. En sådan ordning skulle rent faktiskt kunna komma att stå i strid med barnkonventionens allmänna krav på att alltid se till barnets bästa.

Vid ett genomförande av den nya ungdomspåföljden sluten ungdomsvård torde nämligen som nämnts tidigare antalet intagna under 18 år bli så få till antalet att alternativet till att tillåta en viss integrering mellan dem och andra intagna i praktiken blir att deras straff skulle verkställas mer eller mindre i avskildhet. En sådan ordning med isolering från andra intagna skulle säkerligen i många fall få betydligt mer negativa konsekvenser för en ung intagen jämfört med att han eller hon i viss utsträckning kommer i kontakt med andra intagna som är över 18 år. En sådan ordning är därför normalt inte till den unges bästa. Det bör dock poängteras att det naturligtvis i varje enskilt fall skall göras en individuell prövning av vad som är till den unges bästa i detta hänseende.

Vad som också bör betonas är att den unge inte kommer i kontakt med intagna som kan bedömas inverka menligt på hans möjligheter att leva ett liv utan kriminalitet. Vid denna bedömning bör beaktas i vilken omfattning den unge kommer i kontakt med andra intagna. Mycket stora krav måste ställas beträffande de intagna som den unge träffar under längre tid, t.ex. de som bor på samma avdelning eller de som den unge har sysselsättning tillsammans med. När det gäller intagna som den unge träffar kortare tid och i närvaro av vårdarpersonal t.ex. i samband med idrott är riskerna för negativ inverkan mindre. Det är inte heller med nödvändighet så att andra intagna under 18 år alltid är ett lämpligt sällskap för den unge.

Det är av vital betydelse att man motverkar att ungdomar skaffar sig och befäster en kriminell identitet under vistelsen i anstalt. Verkställigheten bör därför så långt det är möjligt vara ägnad att bryta en sådan utveckling. Enligt regeringens bedömning medför en placering på en särskild avdelning med mycket få intagna och med särskild verksamhet för yngre fängelsedömda inriktat mot studier och arbetsträning en i det sammanhanget godtagbar lösning.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Det är däremot JO:s rätt och skyldighet att ingripa vid misstanke om att lagar och andra författningar inte efterlevs i den offentliga förvaltningen.

Regleringen i barnkonventionen och 8 § kriminalvårdslagen tar sin utgångspunkt i barnets bästa. En anstaltsplacering av en intagen under 18 år skall således ske efter en noggrann och individuell bedömning utifrån vad som kan anses vara bäst för honom. Hänsyn måste tas inte bara till lämplig säkerhetsnivå utan även till resurser och klientkonstellation vid den anstalt som övervägs. Andra faktorer som kan behöva vägas in är närheten till den unges familj och övriga sociala nätverk samt den unges möjligheter att inom ramen för verkställigheten avsluta sin skolgång och få en yrkesutbildning. Det är angeläget att motverka att den unge under sin anstaltsvistelse skaffar sig eller befäster en kriminell identitet.

Jag vill här börja med att konstatera att de överväganden om A.S. påföljd och verkställighet som gjorts grundat sig på uppfattningen att det gäller att göra A.S. straffverkställighet så skonsam som möjligt. Denna synpunkt gjorde sig, såvitt framgår av Kriminalvårdens yttrande, gällande redan när påföljden bestämdes till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Det är också uppenbart att Kriminalvården i sina överväganden haft A.S. bästa för ögonen när anstaltsplaceringen bestämdes. En annan sak är att anstalten Norrtälje och placeringsenheten gjort olika bedömningar när det gäller den säkerhetsnivå som krävs. Den bedömningen lämpar sig över huvud taget inte för min prövning. Vidare står det klart att anstalten Norrtälje inte ansett sig kunna tillhandahålla den vård och omsorg som A.S. behöver. Placeringsenheten har dock vidhållit sitt beslut, som det förefaller med utgångspunkten att placering i anstalten Norrtälje är den minst dåliga för A.S. med hänsyn till de alternativ som finns inom kriminalvården. Det har i princip inte framkommit något som får mig att ifrågasätta detta. Tillgängliga uppgifter pekar också på att anstalten Norrtälje tar på stort allvar att sörja för att A.S. får en så bra verkställighet som möjligt.

Samtidigt måste jag konstatera att här finns något som kan liknas vid en moment 22-situation. Enligt huvudregeln skall unga under 18 år endast dömas till fängelse om det finns synnerliga skäl härför. I sådana fall skall dessutom påföljden normalt bestämmas till sluten ungdomsvård (30 kap. 5 § och 31 kap. 1 a § brottsbalken). Dessa regler som syftar till att undvika placering i fängelse av unga under 18 år får samtidigt effekten att ett strikt upprätthållande av huvudregeln i 8 § kriminalvårdslagen om förbud mot placering av unga under 18 år tillsammans med vuxna blir omöjligt. Det skulle nämligen, som framgår av Kriminalvårdens yttrande, medföra en verkställighet i ensamhet för det fåtal ungdomar det gäller. I stället får alltså undantagsregeln i 8 § tillämpas och en anstaltsplacering tillsammans med vuxna accepteras. Därmed är det dock inte sagt att anstaltsplaceringen bör ske som om det var fråga om en vuxen intagen. Snarare talar förarbetena till 8 § kriminalvårdslagen för att speciella arrangemang förutsätts för att uppfylla de krav barnkonventionen ställer. I sammanhanget kan nämnas att dygnskostnaden år 2005 inom den slutna ungdomsvården var 6 394 kr medan motsvarande kostnad i kriminalvårdsanstalt uppgick till omkring 2 100 kr inräknat den extra ungdomsresurs (18–21 år) som finns på vissa anstalter. Enligt min mening borde Kriminalvården för det fåtal ungdomar som verkställer fängelsestraff innan de fyllt 18 år överväga ett system med en individuell resurs som följer den unge i anstaltssystemet. Härigenom skulle anstalten ges förutsättningar att vidta särskilda arrangemang när den måste ta emot en person som inte fyllt 18 år. Samtidigt klargörs och understryks vikten av sådana åtgärder.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Initiativärende om anstaltsplaceringen och behandlingen av rörelsehindrade inom kriminalvården

(Dnr 1106-2006)

I beslut den 27 februari 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av anstalten Norrtälje den 21 februari 2006 uppmärksammades jag av anstalten och en rörelsehindrad intagen, M.L., på anstaltens bristande förutsättningar att hantera en intagen med så grava rörelsehinder som M.L. har. M.L. klagade bl.a. på att han aldrig fick vistas utomhus och att det fanns stora brister i fråga om möjligheten för honom att sköta sin personliga hygien. Han klagade vidare på att anstalten inte kunde tillhandahålla honom en sjukhussäng.

Jag granskade bl.a. utdrag ur M.L:s behandlingsjournal och beslutade därefter att inleda en utredning i saken.

Utredning

Handlingsgranskning

Av utdrag ur behandlingsjournalen framgick bl.a. följande.

M.L. förflyttades den 6 februari 2006 från Halls SKI-avdelning till anstalten Norrtäljes stödavdelning. Anledningen till förflyttningen var att anstalten Hall till följd av renovering saknade möjlighet att genom omplacering inom anstalten erbjuda M.L. lämplig placering. Placeringsenheten anförde i beslutet den 30 januari 2006 bl.a. att anstalten Norrtäljes stödavdelning bedömdes vara lämplig anstaltsavdelning med hänvisning till säkerhetsnivå och att tillräckliga sjukvårdsresurser bedömdes finnas i anstalten.

Vid ankomsten till anstalten Norrtälje placerades M.L. i avskildhet med stöd av 20 § första stycket 1 lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen). I beslutet om avskiljande anförde anstalten följande. ”Det noteras särskilt att A Norrtälje inte har förutsättningar att hantera så svårt sjuka människor som L, anläggningens utseende och den begränsade tillgången till sjukvård utgör ett stort problem. A Norrtälje är en anstalt utan somatisk avdelning vilket medför omfattande begränsningar för en intagen i L:s situation, möjligheter till besök, promenader och gemensamhet saknas i princip.”

Den 13 mars 2006 inkom anstalten Norrtälje till placeringsenheten med en ansökan om förflyttning av M.L. av säkerhetsskäl. Som skäl för ansökan anförde anstalten bl.a. följande. Med anledning av M.L:s dåliga hälsa är annan placering än i somatisk anstaltsavdelning otillfredsställande för såväl M.L. själv som personalen. M.L. försvårar genom sitt beteende anstaltens sjukvårdspersonals arbete. Nuvarande placering innebär därför allvarlig risk för M.L:s liv och hälsa, dock huvudsakligen på grund av M.L:s eget beteende.

Placeringsenheten avslog anstaltens ansökan den 24 mars 2006. Som skäl för beslutet anförde placeringsenheten bl.a. följande. ”Med hänvisning till M.L:s utåtagerande beteende bör han vara placerad i sluten anstalt med högre säkerhet samt lämpligen även i stödavdelning. – – – Placeringsenheten ifrågasätter inte anstalten Norrtäljes bedömning att M.L. för närvarande bör vara placerad i somatisk avdelning inom kriminalvården. Dock finns inte plats att tillgå i somatisk avdelning innan dag för M.L:s villkorliga frigivning.” Tidigaste dag för villkorlig frigivning beräknades infalla den 14 april 2006.

Remiss

Kriminalvården anmodades att yttra sig om anstaltsplaceringen och behandlingen av M.L. i anstalterna Hall och Norrtälje. Kriminalvården anmodades också att yttra sig generellt om anstaltsplacering och behandling av rörelsehindrade intagna i Kriminalvården.

Med anledning av JO:s remiss inhämtade Kriminalvårdens huvudkontor yttrande från Region Stockholm, som i sin tur inhämtade underlag från Kriminalvårdens placeringsenhet samt anstalterna Norrtälje och Hall.

I underlaget till Region Stockholm anförde placeringsenheten, genom tf. enhetschefen Martin Gillå, bl.a. följande.

– – –

M.L. har ur placeringssynpunkt en svårhanterad och flerbottnad problematik. Han har å ena sidan en somatisk problematik som gör att han vid tillfällen är i behov av somatisk omvårdnad. Å andra sidan har han en beteendeproblematik som yttrar sig i utåtagerande beteende med ett stort antal rapporter om bland annat våld och hot mot personal och medintagna samt skadegörelse som följd. Placeringsenheten känner väl till utfallet av M.L:s tidigare verkställigheter samt hans rörelsehinder och i övrigt somatiska problematik och har att beakta denna dubbla problematik vid placering.

Av de allmänna råden till 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVFS 2006:13) framgår att ”i en stödavdelning kan en intagen placeras som på grund av sitt utagerande eller destruktiva beteende inte kan hanteras vid normalavdelning. En förutsättning för placering är att det har prövats och konstaterats att det inte är aktuellt med psykiatrisk sjukhusvård”. Med hänvisning till sitt utåtagerande beteende och det faktum att det inte finns någon dokumenterad psykiatrisk problematik i klinisk mening i M.L:s fall bedömer placeringsenheten att M.L. tillhör målgruppen som ska vara placerad i stödavdelning, där utökade resurser för att hantera utåtagerande eller destruktiva intagna finns.

Av de allmänna råden till 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVFS 2006:13) framgår att ”i sjukavdelning bör den dömde placeras som utan att vara i behov av sjukhusvård tillfälligt eller långvarigt behöver och är motiverad för mer individualiserad somatisk respektive psykiatrisk behandling, omvårdnad eller tillsyn än vad som kan erbjudas i annan avdelning inom kriminalvården”. M.L. tillhör även denna målgrupp, med hänvisning till hans somatiska problematik. Det kan dock diskuteras huruvida M.L., med hänvisning till hans uppvisade beteende, kan anses vara motiverad för placering i somatisk avdelning som avses ovan.

Under aktuell verkställighet har placeringsenheten beaktat M.L:s somatiska problematik och även det faktum att han får anses vara rullstolsburen, och i möjligaste mån anpassat placeringar därefter, efter beaktande av den utåtagerande problematik som också föreligger. M.L. har varit placerad i såväl öppen som sluten anstalt och där i såväl normalavdelning som somatisk avdelning och stödavdelning. Anstalten Norrtälje har i sin ansökan om förflyttning av M.L. konstaterat att han genom sitt eget agerande försvårar sjukvårdspersonalens arbete.

M.L. har ett visst behov av placering i somatisk avdelning. Hans verkställigheter kantas av misskötsamhet som i många fall avser hot eller våld riktad mot personal. Under aktuell verkställighet har en stor del av rapporterna om misskötsamhet upprättats i anstalten Hall, somatiska avdelningen. Den somatiska avdelningen är inte avsedd for intagna med aggressionsproblematik i den utsträckning som föreligger i M.L:s fall. Anstaltsavdelningen har inte de resurser som krävs för att kunna hantera utåtagerande intagna.

I M.L:s fall handlar det vid placering om vilket av behoven som skall väga tyngst vid placering. Placeringsenheten har inledningsvis under verkställigheten inte riktat fokus mot M.L:s sedan tidigare kända utåtagerande beteende utan givit honom möjlighet att vistas i andra miljöer samt haft fokus på möjligheter beaktat rörelsehindret. Efter upprepade försök i olika typer av avdelningar har dock hans utåtagerande beteende fortsatt och han har då bedömts vara i behov av placering i stödavdelning för att den fortsatta verkställigheten ska förlöpa utan ytterligare omfattande och allvarlig misskötsamhet.

Placeringsenheten upplever generellt inte placering av klienter med rörelsehinder som problematisk. Det finns anstaltsplatser vilka är anpassade efter rullstolsburnas behov. Frågan om en sammanställning av handikappanpassade anstaltsplatser har av placeringsenheten initierats hos Kriminalvårdens medicinskt sakkunnige. En sådan sammanställning skulle underlätta vid sökandet av lämpliga platser för intagna med rörelsehinder.

I underlaget till Region Stockholm anförde anstalten Norrtälje, genom kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson, bl.a. följande.

– – –

Anstalten Norrtälje har under M.L:s vistelse här försökt att på alla sätt ge M.L. en så dräglig miljö och en så meningsfull vistelse som möjligt utifrån anstaltens förutsättningar, bl.a. den fysiska miljön. Han har tilldelats en engagerad kontaktman och haft personligt samtal med kriminalvårdschefen vid ett tillfälle. M.L:s samarbetsvilja har dock till och från ”sviktat” och konflikterna mellan M.L. och personalen har varit legio.

Redan då en omplacering av M.L. aktualiserades konstaterade anstalten att en placering av M.L. vid anstalten Norrtäljes stödavdelning var direkt olämplig utifrån den fysiska miljön som bl.a. innebär begränsade möjligheter att ge rullstolsburna intagna den rätt till daglig promenad som kriminalvårdslagen stipulerar. Vidare konstaterades att den för intagna mycket trånga miljön på stödavdelningen inte är till gagn för en intagen och framför allt inte för en intagen med M.L:s problematik.

För att kunna hantera intagna med den problematik M.L. uppvisar krävs främst omfattande anpassningar i den fysiska miljön, något som för närvarande ej är aktuellt.

I underlaget till Region Stockholm anförde anstalten Hall, genom kriminalvårdschefen Per-Åke Palmqvist, bl.a. följande.

– – –

Sammanfattningsvis kan sägas att anstalten verkligen tagit hänsyn till M.L:s problematik under den tid han vistades på Hall. Vi har försökt att tillgodose hans behov av både omvårdnad och sjukvård samt haft ett mycket stort tålamod med hans ständiga vredesutbrott. Då M.L:s beteende inte förbättrats trots upprepade försök i olika former av samtal måste personalens säkerhet på avdelningen sättas främst varför det till slut ansågs nödvändigt att hålla honom avskild enligt 20 § kriminalvårdslagen. Det ska också tilläggas att under den tid M.L. varit isolerad har anstalten beviljat honom vissa lättnader i isoleringen vad gäller sysselsättning, telefonsamtal m.m. för att på så sätt försöka underlätta hans avskildhetsplacering. Det antecknas att M.L. vid sina tidigare vistelser vid anstalten Hall uppvisat samma typ av aggressionsproblematik som under denna verkställighet. – – –

Intagna med någon form av rörelsehinder eller andra handikapp placeras nästan uteslutande i anstaltens sjukavdelning. Avdelningen är handikappanpassad på så sätt att bostadsrummen är lite större än normalt. Man kommer in med rullstol och rullator på toaletter och i duschutrymmen, och avdelningen är även utrustad med hiss. Två av avdelningens 18 bostadsrum är också utrustad med egen toalett.

Förutom avdelningspersonalen som har en viss sjukvårdsutbildning har avdelningen en sjuksköterska, en läkare samt en psykiater knutna till sig. De båda läkarna är anställda på konsultbasis och finns på anstalten varje vecka. Avdelningen är även utrustad med en del tekniska hjälpmedel så som sjukhussängar och en lyftanordning. Avdelningen har goda förutsättningar att hantera intagna med rörelsehinder eller andra handikapp men har inga förutsättningar att bedriva avancerad sjukvård. – – –

Vi kan inte se att det finns någon lämplig avdelning i dagens kriminalvård som klarar av väldigt aggressiva, utåtagerande intagna med ett stort omvårdnads- och sjukbehov. – – –

Mot bakgrund av den problematik som varit förknippad med M.L:s verkställighet i anstalten skulle ett handikappanpassat bostadsrum samt handikappanpassad dusch och toalett på isoleringsavdelningen vara mycket välkommet. För att ytterligare underlätta en inre differentiering i anstalten skulle

även ett handikappanpassat bostadsrum på någon av gemensamhetsavdelningarna vara till stor nytta. I dagsläget är samtliga intagna med någon form av handikapp hänvisade till sjukavdelningen.

I yttrandet till huvudkontoret anförde Region Stockholm, genom regionchefen Inga Mellgren, bl.a. följande.

– – –

Handikappanpassade avdelningar, bostadsrum och förekomst av sjukavdelningar

Detta enskilda fall och anstalternas yttranden synliggör att Kriminalvården i dag är dåligt rustad för att tillfredställa behovet av såväl ett fullgott omhändertagande i fysiskt hänseende som en verkställighet med ett adekvat behandlingsinnehåll för den kategori intagna som M.L. tillhör. I Region Stockholm är det endast anstalten Hall som har en handikappanpassad sjukavdelning som är utrustad för att kunna hantera intagna med så kvalificerade handikapp som M.L. har. Bristen på alternativa anstalter/platser för intagna i denna kategori skapar brist på flexibilitet och begränsar möjligheten till differentiering avseende denna kategori av intagna. En intagen kan som t.ex. i förevarande fall på grund av massiv misskötsamhet tvingas att vistas på en anstalt eller avdelning som inte på ett tillfredställande sätt kan tillgodose den intagnes behov.

Begränsningen i möjlighet till differentiering skapar problem för såväl de intagna som anstalternas personal. Personal på sjukavdelningen kan ”tvingas” behålla en intagen längre än vad som ur säkerhetssynpunkt kan anses lämpligt, och personal på en normalavdelning/annan avdelning kan tvingas ta hand om intagna med kvalificerade handikapp trots att den fysiska miljön inte är utrustad för detta och trots att man saknar adekvat utbildning för att omhänderta och vårda denna kategori av intagna. Möjligheten att hantera de fysiska behoven blir styrande avseende dessa intagna, och övriga behandlingsinsatser för att förebygga återfall i brott får stå tillbaka och blir, som i det aktuella fallet, illusoriska.

Det är Region Stockholms uppfattning att fler anstalter representerande olika säkerhetsnivå bör ha handikappanpassade platser/avdelningar. Det bör finnas såväl handikapputrustade sjukavdelningar med personal utbildad för att omhänderta och vårda intagna med kvalificerade handikapp som handikapputrustade rum/avdelningar vid normalavdelningar och isoleringsavdelningar. Även personalen vid sådana enheter bör ges utbildning i omhändertagande av speciellt vårdkrävande intagna. Såväl det fysiska omhändertagandet av denna kategori intagna som innehållet i deras verkställighet bör förbättras.

Misskötsamhet, avskiljande

Utredningen och anstalternas yttranden visar att M.L. under anstaltsvistelsen gjort sig skyldig till massiv misskötsamhet. När M.L. var placerad på anstalten Hall var han under en längre period, av säkerhetsskäl, placerad i avskildhet enligt 20 § första stycket 1 kriminalvårdslagen. M.L. förflyttades till anstalten Norrtälje på grund av att anstalten Hall till följd av renovering inte längre kunde anvisa en lämplig plats för placering där. Vid ankomsten till anstalten Norrtälje placerades M.L., utifrån hans dokumenterade misskötsamhet under verkställigheten i avskildhet (på stödavdelning) enl. 20 § första stycket 1 kriminalvårdslagen. I normalfallet bör, även efter en förflyttning, ett beslut om avskiljande föregås av en individuell prövning och ett ställningstagande baserade på de omständigheter som råder vid tillfället för beslutet. Varje anstalt bör göra en egen prövning. Region Stockholm finner det dock rimligt med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter att så inte skett i detta enskilda fall.

Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektören Lars Nylén, anförde bl.a. följande.

– – –

Allmänt

Kriminalvårdsanstalterna är indelade i öppna och slutna anstalter/anstaltsavdelningar. De slutna anstalterna är indelade i fem grupper beroende på säkerhetsnivå. I anstalterna finns även olika typer av avdelningar utifrån specifika differentieringsgrunder. Det finns – såvitt nu är av intresse – sålunda dels avdelningar för intagna som kräver extra resurser avseende säkerhet och omhändertagande, dels stödavdelningar, dels sjukavdelningar.

I avdelning för intagna som kräver extra resurser bör enligt Kriminalvårdens föreskrifter den dömde placeras som säkerhetsmässigt kräver förstärkta resurser. Den dömde har då normalt gjort sig skyldig till aktiva våldshandlingar i anstalt och/eller kommer sannolikt att utgöra ett allvarligt ordningsproblem och/eller har systematiskt hotat personal och medintagna och är därför vanligtvis placerad avskild från övriga intagna.

I stödavdelning kan en intagen placeras som på grund av sitt utagerande eller destruktiva beteende inte kan hanteras i normalavdelning. En förutsättning är dock att det har prövats och konstaterats att det inte är aktuellt med psykiatrisk sjukhusvård.

I sjukavdelning bör den dömde placeras som utan att vara i behov av sjukhusvård tillfälligt eller långvarigt behöver och är motiverad för mer individualiserad somatisk respektive psykiatrisk behandling, omvårdnad eller tillsyn än vad som kan erbjudas i en annan avdelning inom Kriminalvården.

Allmänt gäller att av de anstalter eller anstaltsavdelningar som säkerhetsmässigt är möjliga placeringsalternativ bör en plats väljas i den där den dömdes individuella behov bäst kan tillgodoses. (*Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt, KVVFS 2005:18 [numera ersatt av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd KVFS 2006:13]*)

Kriminalvården kan redan i dag – i vissa fall dock efter viss väntetid – erbjuda placeringar där intagnas speciella behov kan tillgodoses. Som framgår av den i ärendet inhämtade utredningen finns det handikappanpassade anstaltsplatser. Placeringen av rörelsehindrade intagna utgör enligt Kriminalvårdens placeringsenhet inte något generellt problem.

Det har på senare år uppmärksammats att inom såväl den somatiska sjukvården som psykiatrin skrivs vårdtagare numera ut för ”vård i hemmet” tidigare än vad som var fallet längre tillbaka. För Kriminalvården innebär det att de utskrivna vårdtagarna som är intagna i kriminalvårdsanstalt då i stället blir föremål för vård i anstalten. Antalet intagna med medicinsk problematik har ökat inom kriminalvården trots den s.k. normaliseringsprincipen.

För närvarande pågår en mycket omfattande ny- och ombyggnation av kriminalvårdsanläggningar. I anläggningarna skall ges ökade möjligheter till inre differentiering med individinriktade insatser. Detta kommer att underlätta placeringarna och minska risken för väntetid innan plats kan erbjudas även för dömda med speciella behov. Arbetet med att förbättra standarden i befintliga anläggningar samt anpassnings- och underhållsåtgärder har tvingats stå tillbaka för det behov av samtliga platser som beläggningstrycket innebär. Under rådande förhållanden har det varit omöjligt att ta avdelningar ur drift för ombyggnationer och dylikt. I takt med att nya anläggningar färdigställs och anstaltsbeståndet utvecklas kommer förhållandena successivt att förbättras och möta dagens behov på ett bättre sätt. En målsättning är att uppnå en genomsnittlig beläggning uppgående till 90 procent i anstalter och 95 procent

i häkten. Ny- och utbyggnadsprocessen beräknas fortgå under de närmaste fem åren och bedrivs med största möjliga skyndsamhet.

Det aktuella fallet

Enligt protokollet fört vid JO:s inspektion av anstalten Norrtälje den 21 februari 2006 anförde den intagne M.L. att han aldrig fick tillfälle att vistas utomhus, att det fanns stora brister när det gäller hans möjlighet att sköta hygienen, att han var i behov av en sjukhussäng men fick ”bulla upp” med kuddar så gott det gick för att hålla sitt skadade ben i högläge samt att det inte är humant att han skall behöva befinna sig på isoleringsavdelning.

Enligt sjuksköterska på anstalten Norrtälje kunde M.L., som annars nyttjade rullstol, gå kortare sträckor med kryckor om han själv ville. Med hjälpmedel såsom duschstol och liknande, kunde han vidare klara av att sköta hygienen på egen hand.

Av inhämtat underlag framgår att det enskilda fallet är exceptionellt såtillvida att M.L. uppvisat en flerfasetterad problematik. Det skall framhållas att M.L. genom sitt oresonliga och våldsamma uppträdande samt massiva missskötsamhet själv avsevärt har försvårat situationen. Han uppfattas tidvis som manipulativ. M.L. har inom Kriminalvården närmast gått en ”omvänd” väg från placering i öppen anstalt, till placering i sluten anstalt i lägre säkerhetsklass, för att slutligen placeras i anstalterna Hall respektive Norrtälje med hög säkerhetsnivå.

Att försöka tillgodose samtliga behov har inneburit stora placeringssvårigheter och flera beslut om förflyttning har fattats i ärendet. Det är Kriminalvårdens uppfattning att det i det enskilda fallet – utifrån rådande omständigheter och förutsättningar – har vidtagits adekvata åtgärder.

Fortsatt handlingsgranskning

M.L:s patientjournal infordrades därefter. Av denna framgick bl.a. att M.L. under vistelsen i anstalten Norrtälje hade mycket tät kontakt med anstaltens sjuksköterskor.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inser de svårigheter som var förenade med M.L:s verkställighet av fängelsestraffet.

Lagregler m.m.

Av 4 § kriminalvårdslagen framgår att kriminalvården i anstalt skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga påföljder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts bör verksamheten från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten.

Av 7 § kriminalvårdslagen framgår att en intagen bör placeras i en öppen anstalt om inte en placering i sluten anstalt är nödvändig av bl.a. säkerhets- eller behandlingsskäl.

Av 7 a § kriminalvårdslagen framgår att vid fördelningen av de intagna mellan anstalter av samma slag ska den intagne som har behov av utbildning eller behandling som anordnas i viss anstalt, om det är lämpligt, placeras i denna.

Av de allmänna råden till Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVFS 2006:13) framgår i 7 § att i en *stödavdelning* kan en intagen placeras som på grund av sitt utagerande eller destruktiva beteende inte kan hanteras vid normalavdelning. En förutsättning för placering är att det har prövats och konstaterats att det inte är aktuellt med psykiatrisk sjukhusvård. Det framgår vidare att i *sjukavdelning* bör den dömde placeras som utan att vara i behov av sjukhusvård tillfälligt eller långvarigt behöver och är motiverad för mer individualiserad somatisk respektive psykiatrisk behandling, omvårdnad eller tillsyn än vad som kan erbjudas i annan avdelning inom kriminalvården.

Enligt 13 § andra stycket kriminalvårdslagen skall intagen ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om inte synnerligt hinder möter mot det.

Enligt 2 kap. 6 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:20, numera KVFS 2006:26) skall den intagne ha möjlighet att dagligen sköta sin personliga hygien.

Anstaltsplaceringen och behandlingen av M.L. i anstalterna Hall och Norrtälje

En anstaltsplacering skall ha sin grund i en helhetsbedömning av den dömdes situation. Av handlingarna i ärendet framgår att M.L. under verkställigheten av fängelsestraffet gjorde sig skyldig till upprepad allvarlig misskötsamhet med bl.a. våld mot personal. Detta i förening med M.L:s fysiska problematik innebar stora svårigheter för Kriminalvården att finna en lämplig placering för honom. Kriminalvården var tvungen att väga behandlings- och säkerhetsbehoven mot varandra.

Under M.L:s verkställighet fattade placeringsenheten ett flertal beslut i fråga om honom. Placeringsenheten avslog t.ex. ansökningar från anstalterna Hall och Norrtälje om förflyttning av M.L. av bl.a. säkerhetsskäl. I sin ansökan i mars 2006 om förflyttning av M.L. anförde anstalten Norrtälje att annan placering än på somatisk anstaltsavdelning var otillfredsställande för M.L. och personalen samt att den dåvarande placeringen innebar en allvarlig risk för M.L:s liv och hälsa. Vid tidpunkten för anstaltens ansökan om förflyttning återstod det mer än fyra veckor till den beräknade villkorliga frigivningen. Placeringsenheten motiverade avslagsbeslutet med att det inte fanns plats att tillgå på somatisk avdelning innan M.L. skulle friges villkorligt. Av placeringsenhetens redogörelse till Region Stockholm framgår inte vilka utredningsåtgärder enheten vidtog med anledning av anstaltens ansökan. Jag finner det dock synnerligen otillfredsställande att det i en sådan situation som anstalten Norrtälje beskrev i sin ansökan inte finns platser på somatisk avdelning att tillgå inom kriminalvården. Det är emellertid i allt väsentligt en resursfråga, och utredningen i ärendet ger inte stöd för någon kritik från min sida mot placeringsenheten.

Av anstalterna Halls och Norrtäljes redogörelser framgår att de själva ansåg sig illa rustade att hantera en intagen med M.L:s dubbla problematik. För detta talar också de båda anstalternas ansökningar till placeringsenheten om

förflyttning av M.L. Vid min genomgång av utdrag ur behandlingsjournalen bekräftas detta faktum ytterligare. Det framgår, i vart fall i fråga om anstalten Norrtälje, att anstalten inte kunde leva upp till kriminalvårdslagens krav i alla avseenden, något som anstalten enligt egen utsaga också påtalade för placeringsenheten inför placeringen av M.L. i anstalten. I journalen framgår bl.a. att anstalten inte kunde erbjuda M.L. daglig utomhusvistelse, utan M.L. fick nöja sig med att sitta i sin rullstol vid en öppen dörr ovanför trappan till promenadgården. Detta är givetvis inte acceptabelt. Där finns även beskrivet ett försök den 13 mars 2006 från M.L:s sida att ta sig in i det anvisade duschutrymmet, ett försök som M.L. fick ge upp. Först den 15 mars 2006 kom man på att M.L. kunde duscha i läkarmottagningen. M.L. hade då, såvitt framkommit, inte duschat sedan ankomsten till anstalten den 6 februari 2006. Detta är naturligtvis en oacceptabelt lång tid. Med hänsyn till M.L:s problematik har jag dock förståelse för att det tog tid innan man försökte sig på en okonventionell lösning i detta hänseende.

Det framstår enligt min mening som att anstalterna Hall och Norrtälje, utifrån befintliga resurser, försökte tillgodose M.L:s behov så långt möjligt. Det var i stället kriminalvården som sådan som inte hade beredskap att ta emot en intagen med M.L:s problematik.

Allmänt om anstaltsplacering och behandling av rörelsehindrade i Kriminalvården

Huvudkontoret har i remissvaret till JO redogjort för Kriminalvårdens beredskap att ta emot rörelsehindrade intagna. Huvudkontoret har därvid anfört bl.a. att det är placeringsenhetens uppfattning att placeringen av rörelsehindrade intagna inte utgör något generellt problem. Såsom Region Stockholm har anfört i yttrandet till huvudkontoret tydliggör dock det aktuella fallet att Kriminalvården har dålig beredskap för att ta emot rörelsehindrade intagna. Detta gäller särskilt intagna med den typ av dubbel problematik som M.L. bedömdes ha. Jag förutsätter att detta beaktas i den pågående ny- och ombyggnationen av kriminalvårdsanläggningar.

Avslutningsvis vill jag anmärka att det i detta ärende blivit mycket tydligt att det ställs synnerligen höga krav på kriminalvårdens personal. Personalen måste inte bara klara det ”kriminalvårdande” arbetet. Det krävs också en mycket god förmåga när det gäller fysiskt och psykiatriskt omhändertagande.

Förhållandena för intagna i polisarrest och häkte

(Dnr 1923-2006 och 2921-2006)

Anmälningarna

B.T. klagade, i anmälningar som kom in till JO den 20 april och den 9 juni 2006, på hur hon hade blivit behandlad i arresten i Sundsvall och häktet i Härnösand. Hon anförde därvid bl.a. följande. Hon anhölls den 21 mars 2006 och placerades i polisarresten i Sundsvall. Den 23 mars 2006 meddelades

beslut om häktning. Den 18 april 2006 överfördes hon till häktet i Härnösand. I arresten fanns ingen information om gällande ordningsregler. Inte heller fick hon tillgång till gällande lagstiftning och föreskrifter. När hon ville komma i kontakt med sin advokat för att diskutera sitt överklagande fick hon vänta i en och en halv dag på att det skulle bli en telefon ledig. När hon till slut fick möjlighet att ringa visade det sig att advokaten redan hade givit in överklagandet. Först fem dagar efter häktningen fick hon information om att hennes restriktioner inte omfattade TV, radio och tidningar. De sanitära förhållandena i arresten var oacceptabla. En av de två toaletter som de intagna fick använda var i första hand avsedd för urinprovstagning. Den hade en glasruta genom vilken den som lämnade urinprov kunde observeras. Tillgången på vatten till toaletten och handfatet reglerades från observationsrummet och tvål saknades. Toaletten var dessutom ”snuskig” – lukten av urin var påträngande även direkt efter städning. Trots detta var hon hänvisad till att i detta utrymme göra alla sina toalettbestyr, även tandborstning. När hon efter två nätter i arresten bad om att få duscha fick hon beskedet att detta är en rättighet som inträder först efter sju dagar. Inte heller i övrigt uppfyllde arresten en godtagbar standard. Det var inte möjligt att reglera ljusinsläppet i bostadsrummet. I bostadsrummet saknades dessutom fönster, TV-apparat, handfat, spegel och anslagstavla. Möjligheterna till kommunikation var begränsade. Man kunde få vänta 30–50 minuter för att få gå på toaletten. Även möjligheterna till motion var begränsade – de intagna gavs inte ens möjlighet till en timmes utevistelse per dag. Inte heller i häktet Härnösand behandlades hon på ett tillfredsställande sätt. När hon anlände till häktet fick hon inte någon information om rutiner, interntelefon etc. Inte heller blev hon erbjuden någon mat trots att hon, på grund av transporten, hade gått miste om middag både i arresten och i häktet. Det bostadsrum hon tilldelades var så smutsigt att hon tvingades städa i två timmar för att kunna bädda och packa upp.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över vad B.T. hade framfört i sina anmälningar. Kriminalvården lät med anledning därav inhämta yttranden från häktet Härnösand. Mot bakgrund av dessa yttranden anförde Kriminalvården, genom regionchefen Svante Lundqvist, i huvudsak följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

Ärende med dnr 1923-2006

Beläggningssituationen vid häktet Härnösand har periodvis varit problematisk. Under våren 2006 förelåg en sådan situation. I en lokal samverkansgrupp inom Verksamhetsområde Härnösand Centrum den 9 mars 2006 behandlades frågan om att öppna tillfälliga platser vid polisen i Sundsvall, en utväg som tidigare hade tillgripits vid ansträngda beläggningsförhållanden. Häkteschefen Keijo Muotka inhämtade efter det mötet muntligen medgivande från Kriminalvårdens huvudkontor att öppna nio tillfälliga häktesplatser vid polisen i Sundsvall. Verksamheten startades den 17 mars. Det formella beslutet om inrättandet av häktesplatserna fattades den 26 april 2006 av Kriminalvårdens generaldirektör Lars Nylén. Platserna skulle enligt det beslutet vara upplåtna

från den 17 mars t.o.m., som längst, den 14 maj 2006. Verksamheten avvecklades redan den 24 april.

Att verksamheten i Sundsvall bara var högst tillfällig var alltså klart redan från början. Om lokalerna skall sägas att de är utformade för arrestverksamhet och att de inte når upp till den nivå som föreskrivs för häkteslokaler med avseende på allmän standard och bekvämlighet.

B.T. togs in i lokalerna den 23 mars, dvs. inte fullt en vecka efter att verksamheten i Sundsvall hade startats.

– – –

Enligt 15 § förordningen (1976:376) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (i fortsättningen kallad häktesförordningen) skall i förvaringslokalen lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (i fortsättningen kallad häkteslagen) och häktesförordningen hållas tillgängliga för de intagna. Därutöver skall de intagna enligt 13 § Kriminalvårdens häktesföreskrifter (KVFS 2006:3) – i fortsättningen kallade häktesföreskrifterna – ha tillgång till centrala och lokala föreskrifter, allmänna råd och ordningsregler som gäller häktesvistelsen.

Av häktets yttrande framgår att dessa bestämmelser från början inte fanns tillgängliga för de intagna i Sundsvallsarresten men att de togs dit efter B.T:s påpekande därom så snart det var praktiskt möjligt. Förbiseendet i detta avseende rättades alltså, av allt att döma, till tämligen omgående efter att häktet hade blivit uppmärksammat på det.

Enligt 14 § häktesföreskrifterna skall häkteslokalerna vara tillräckligt uppvärmda, vädrade och upplysta. Den intagnes bostadsrum skall vara utrustat med stol, bord, skåp, säng, spegel, väggtavla och askkopp om inte annat, i det enskilda fallet, föranleds av säkerheten i häktet. Signalanordning skall finnas som möjliggör kommunikation med vårdpersonalen. Möjlighet skall finnas för den intagne att själv reglera inflödet av dagsljus.

Som beskrivits ovan var lokalerna i Sundsvall utformade för arrestverksamhet, vilket i det aktuella fallet innebar att utrymmena inte nådde upp till den nivå som föreskrivs för häkteslokaler med avseende på allmän standard och bekvämlighet. Som framgår av häktets yttrande, bemödade man sig om att göra de intagnas tid i Sundsvallsarresten så kort som möjligt.

Enligt 8 § häkteslagen skall den häktade ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme, om det inte finns synnerligt hinder mot detta. Enligt de lokala ordningsreglerna skall den intagne därutöver, i mån av tid och utrymme, ha möjlighet att motionera i en särskild lokal mellan kl. 9.00 och 11.00 och mellan kl. 13.00 och 17.00.

Som beskrivits ovan var lokalerna i Sundsvall inte avpassade för häktesverksamhet, vilket även påverkade de intagnas möjligheter till utomhusvistelser och motion.

Enligt 5 § häktesföreskrifterna skall den nyintagne så snart det kan ske informeras på det språk han förstår om gällande ordningsregler, lokaler, signalanordningar och brandskyddsinstruktioner samt om andra frågor som är av vikt för att han skall förstå vilka rättigheter och skyldigheter han har och för att kunna anpassa sig till livet i häktet. Den nyintagne skall även informeras om de ADB-register som häktet för över de intagna, liksom om rätten att få utdrag ur dessa register enligt 26 § personuppgiftslagen. Han skall även informeras om möjligheten till arbete, annan sysselsättning och kurativt stöd samt om möjligheten till förmedling av stöd och hjälp från andra samhällsorgan.

B.T. ankom till häktet Härnösand vid 18.00-tiden den 18 april. Av häktets yttrande framgår att hon i samband med inskrivningen fick allmän information om rutinerna vid häktet. I hennes bostadsrum bör ha funnits ett informationsblad med de lokala ordningsreglerna och rutinerna vid häktet. Påföljande dag hade hon ett ankomstsamtal med den kontaktvårdare som vid det laget hade utsetts åt henne. Med informationsbladet som utgångspunkt gick

man igenom ordningsreglerna och rutinerna vid häktet. Att denna mera utförliga orientering om regler och rutiner fick anstå till dagen efter B.T:s ankomst till Härnösandshäktet har häktet förklarat med att hon tidigare hade varit intagen i häktet och därför förutsattes redan ha viss kännedom om vad som gällde.

Enligt 18 § häktesföreskrifterna skall mat serveras regelbundet. Alternativ mat skall erbjudas den som av sjukvårdspersonal ordinerats särskild kost. Annan kost skall även erbjudas den som är vegetarian eller som på grund av sin religion är förbjuden att äta viss mat. Den intagne skall ha möjlighet att få hett vatten för egen beredning av dryck. Enligt de lokala ordningsreglerna serveras frukost kl. 8.10, lunch kl. 11.00 och middag kl. 16.00.

Av häktets yttrande framgår att B.T. under transporten mellan Sundsvall och Härnösand den 18 april tillfrågades om hon ville ha mat när hon kom fram och att hon avböjde erbjudandet med hänvisning till den matvägran hon hade inlett i Sundsvallsarresten. Vid 19.00-tiden samma dag bör hon, i likhet med övriga intagna, ha haft möjlighet att få varmt vatten eller te när nattpersonalen i enlighet med de lokala ordningsreglerna serverade det.

Enligt 6 § häkteslagen skall den som är häktad ges möjlighet att genom tidningar, radio och television följa vad som händer i omvärlden. Enligt de lokala ordningsreglerna tillhandahåller häktet Dagens Nyheter, Länstidningen, Sundsvallstidningen och Tidningen Ångermanland.

I Sundsvallsarresten fanns radio men inte TV. Man tillhandahöll enbart tidningarna Dagbladet och Sundsvalls tidning (Sundsvallstidningar båda).

För den som är häktad på grund av misstanke om brott får enligt 6 § 3 st. häkteslagen inskränkningar helt eller delvis göras i rätten att ha tillgång till tidskrifter, tidningar, radio och television om det behövs för att undvika att bevis undanröjs eller utredning om brott försvåras (restriktioner). Enligt 16 § häkteslagen är det undersökningsledaren eller åklagaren som skall avgöra behovet av restriktioner. Ett beslut om restriktioner skall omprövas så ofta det finns anledning till det. Enligt 19 a § häktesförordningen skall åklagaren eller undersökningsledaren omedelbart underrätta den intagne och den myndighet som svarar för förvaringslokalen om beslut i dessa frågor. Om en domstol ändrar åklagarens eller undersökningsledarens beslut om restriktioner skall domstolen omedelbart underrätta den myndighet som svarar för förvaringslokalen om beslutet.

Av häktets yttrande framgår att beslut i restriktionsfrågor vidarebefordrades till de häktade så snart som möjligt. I regel inkom beslut i dessa frågor först till Härnösandshäktet. Eftersom det inte fanns någon faxmaskin i arrestlokalen, befordrades besluten vidare från Härnösand till Sundsvall med den personal som utförde de dagliga förpassningsturerna (tre turer varje dag) mellan de båda orterna. Förändringar i restriktioner refererades omedelbart per telefon från Härnösandshäktet till Sundsvallsarresten, så innehållet i restriktionsbesluten kunde under alla omständigheter effektueras tämligen omgående.

Ärende med dnr 2921-2006

Kriminalvården, Region Nord har i JO:s ärende 1923-2006 bemött B.T:s huvudsakliga kritik mot häktet Härnösand med anledning av hennes vistelse i häktets lokaler fr.o.m. den 23 mars 2006. Nu aktuell anmälan synes väsentligen rikta sig mot Polismyndigheten i Sundsvall. Så långt Kriminalvården kan utläsa av vad hon anför, återfinns hennes kritik mot häktet Härnösand i p. 2 i anmälan. I nämnda punkt redogör hon för sina ansträngningar att förmå personalen att – med användande av polisens telefoner – sätta henne i förbindelse med sin advokat inför sitt överklagande av tingsrättens beslut att häkta henne.

Av häktets yttrande framgår att man inte i efterhand har kunnat fastställa om B.T:s redogörelse äger riktighet, men att man inte utesluter att den kan

göra det på grund av den aktivitet som pågick med både polis- och kriminalvårdsverksamhet i samma lokaler.

Det finns inget stadgande i rättegångsbalken eller häktesbestämmelserna som specifikt behandlar frågan när en intagen i häkte vill ringa till sin försvarare. Av allmänna grundsatser för preliminära frihetsberövanden får dock anses följa en långtgående rätt till sådan kontakt. Om kriminalvården inte har lyckats skapa möjligheter för B.T. att utöva denna rätt är det naturligtvis mycket beklagligt.

B.T. yttrade sig över Kriminalvårdens remissvar i ärende med dnr 1923-2006.

Muntliga uppgifter inhämtades från Polismyndigheten i Västernorrlands län. Av dessa framgår i huvudsak följande. Enligt ett avtal mellan polisen och Kriminalvården övergår ansvaret för en intagen som placerats i polisens arrest till Kriminalvården så snart beslut fattats om häktning av vederbörande. Anledningen till att häktade personer sitter kvar hos polisen är platsbristen på häktet. Ordningsföreskrifter finns tydligt anslagna i arrestkorridoren mitt emot toaletten. När det gäller toalettbesök för personer som är placerade i arresten brukar man av praktiska skäl använda den toalett som ligger närmast cellen. Det finns två toaletter i arrestavdelningen, en med dusch och en observationstoalett. Vid den första toaletten finns alltid tvål utlagd. Vid observationstoaletten tillhandahålls tvål vid behov. De intagna får duscha minst en gång på tre dagar.

I beslut den 3 november 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Platssituationen inom kriminalvården är sedan flera år ansträngd. För att lösa platsbristen förekommer det att polisarrester omvandlas till tillfälliga häktesplatser genom att Kriminalvården övertar ansvaret för dem. Beslut härom fattas av Kriminalvårdens huvudkontor, ytterst generaldirektören.

Enligt 24 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken skall den som häktas utan dröjsmål föras till häkte. Förvaring av en häktad på annan plats är, i avsaknad av ett domstolsbeslut därom, inte förenligt med gällande regler.

Föreskriften i rättegångsbalken om att en häktad person skall förvaras i häkte bör enligt min mening ses bl.a. mot bakgrund av att det härigenom garanteras att förvaringsplatsen uppfyller rimliga krav på säkerhet och standard. Det är därför viktigt att endast häkte används för förvaring av häktade och att beslut om inrättande av tillfälliga häktesplatser fattas i den härför avsedda ordningen (se JO 2005/06 s. 135).

Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att Kriminalvårdens huvudkontor först den 26 april 2006 fattade beslut om inrättande av tillfälliga häktesplatser vid polisen i Sundsvall från den 17 mars t.o.m., som längst, den 14 maj 2006. Ett beslut om inrättande av tillfälliga häktesplatser bör självklart fattas innan platserna tas i bruk.

Av Kriminalvårdens remissvar framgår att man i efterhand inte har kunnat fastställa om B.T. fick kontakta sin advokat inom skälig tid. Häktet kan dock inte, på grund av den aktivitet som pågick med både polis- och kriminalvårdsverksamhet i samma lokaler, utesluta att B.T:s redogörelse i denna del är

riktig. Jag vill därför erinra om vikten av att en häktad och dennes offentlige försvarare tillåts att ha de kontakter som krävs för att försvararen på bästa sätt skall kunna tillgodose sin klients intressen. Detta gäller såväl under förundersökningen som under efterföljande rättegångar. Att en häktad får vänta en och en halv dag på att få kontakta sin försvarare är inte tillfredsställande.

Häktade har genom lag tillförsäkrats vissa rättigheter. Systemet medger inte att man av ekonomiska eller andra skäl har en standard som inte uppfyller lagens krav. Enligt lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skall t.ex. den häktade ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme dagligen, om det inte finns synnerligt hinder mot detta.

Ytterligare bestämmelser om hur häktade skall behandlas finns i förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. samt i Kriminalvårdens häktesföreskrifter (KVFS 2006:3). Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att den intagne så snart det kan ske skall informeras om gällande ordningsregler, lokaler, signalanordningar och brandskyddsinstruktioner samt om frågor som är av vikt för att hon eller han skall förstå sina rättigheter och skyldigheter och för att kunna anpassa sig till livet i häkte. I förvaringslokalen skall vidare lagen och förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. hållas tillgängliga. Den intagne skall därutöver ha tillgång till centrala och lokala föreskrifter, allmänna råd och ordningsregler som gäller häktesvistelsen. Av häktesföreskrifterna framgår även att den intagnes bostadsrum skall vara utrustat med stol, bord, skåp, säng, spegel, väggtavla och askkopp om inte annat, i det enskilda fallet, föranleds av säkerheten i häktet. Signalanordning skall finnas som möjliggör kommunikation med vårdpersonalen. Möjlighet skall finnas för den intagne att själv reglera inflödet av dagsljus.

Platssituationen gör det nödvändigt att ibland utnyttja tillfälliga häktesplatser med en lägre standard än vad som normalt skulle accepteras (se JO 2004/05 s. 134). Att utrusta dessa tillfälliga häktesplatser på det sätt som stadgas i häktesföreskrifterna skulle medföra betydande kostnader. I dessa fall får det således dessvärre godtas att de intagnas bostadsrum inte fullt ut uppfyller den standard som en intagen skall ha enligt föreskrifterna.

Det är däremot inte acceptabelt att intagna i häkte mer än undantagsvis nekas sin rätt till minst en timmes utevistelse per dag. Inte heller kan det accepteras att de intagna inte får tillgång till de ordningsregler som gäller häktesvistelsen och den rättsliga reglering som finns i övrigt rörande behandlingen av häktade och anhållna. Dessa rättigheter är sådana som bör kunna tillgodoses oavsett var den häktade förvaras.

Vad B.T. i övrigt har framfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Jag har i fråga om de klagomål som riktar sig mot Polismyndigheten i Västernorrlands län samrått med chefsjustitieombudsmannen Mats Melin som ansvarar för tillsynen över polisen.

Initiativärende om omständigheterna kring en intagens permission

(Dnr 1937-2006)

I beslut den 18 september 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Mot bakgrund av uppgifter i en tidningsartikel i Expressen fredagen den 21 april 2006 om omständigheterna kring en permission som beviljats en intagen i kriminalvårdsanstalten Kumla, L.A., beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredning

Kriminalvården, huvudkontoret, anmodades att yttra sig över omständigheterna kring den aktuella permissionen. Huvudkontoret lät med anledning därav inhämta ett yttrande från Region Mitt. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Lars Nylén, i huvudsak följande.

Sakförhållanden

Verkställighetsuppgifter om L.A.

L.A. dömdes den 16 november 1982 till livstids fängelse för mord. Han har därefter dömts den 10 oktober 1996 för olaga hot och den 19 maj 1998 för grov skadegörelse och narkotikabrott. Hans livstidstraff har inte tidsbestämts.

Under sin verkställighet har L.A. medgivits ett stort antal utevistelser. Han har dock inte medgivits utevistelser på egen hand. Från år 2000 och fram till och med den 20 april 2006 har L.A. genomfört femton normalpermissioner med villkor om bevakning eller under åtföljande av personal. Av dessa femton har åtta genomförts under tiden september 2000–augusti 2003 och sju har genomförts under tiden april 2005–april 2006.

Av de särskilda villkor som gäller för LA:s verkställighet (beslutade av dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen den 16 februari 2005) framgår att L.A. får beviljas normalpermission i form av dagpermissioner förenade med villkor om åtföljande av kriminalvårdstjänsteman (s.k. tillsynspermission), att äga rum varannan månad.

Aktuellt permissionsbeslut

Permissionen den 20 april 2006 var beslutad i enlighet med L.A:s särskilda villkor. Det rörde sig alltså om en normalpermission i form av en dagpermission förenad med villkor om åtföljande av kriminalvårdstjänsteman. Det var alltså inte fråga om en s.k. lufthålspermission. Permissionen var även villkorad med bl.a. drog- och alkoholförbud. Enligt permissionsplanen ingick resa till Stockholm med bl.a. besök på restaurang Godthem.

En av målsägandena informerades inte om den förestående permissionen.

Författningsbestämmelser m.m.

Om permission m.m.

Av 32 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) följer bl.a. att en intagen kan beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalper-

mission), om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslighet eller avsevärd fara för annat missbruk. Permission får också ges om det finns någon annan särskild anledning (särskild permission). Av samma bestämmelse följer att det för en permission får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Vidare framgår att det, om noggrann tillsyn behövs, kan föreskrivas att den intagne skall vara ställd under bevakning.

Av 9 kap. 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:20) (anstaltsföreskrifterna) följer att en permission skall vara bevakad, om det föreligger påtaglig risk för att en intagen kan komma att missköta permissionen eller begå brott under permissionen, men trots detta bör beviljas permission.

Av de allmänna råden till 9 kap. 4 § anstaltsföreskrifterna framgår att bevakad särskild permission i fall av långa oavbrutna frihetsberövanden kan beviljas vid ett tillfälle två år efter häktningsdagen och därefter en gång per år (s.k. lufthålspermission).

Enligt de till 9 kap. 7 § hörande allmänna råden i samma föreskrift kan som villkor för en permission – om förutsättningar för bevakning saknas – anges att den intagne i stället skall åtföljas av en kriminalvårdstjänsteman (s.k. tillsynspermission). Sådant villkor kan föreskrivas om den intagne bedöms vara i behov av stöd av medföljande personal för att kunna genomföra permissionen enligt uppgjord plan.

Om målsägandeinformation

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden enligt 35 § KvaL tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om den intagne t.ex. får permission.

Kriminalvårdens bedömning

Genomförandet av permissionen

Vid en bevakad permission skall enligt Kriminalvårdens interna regelverk tjänstemännen bevaka den intagne kontinuerligt på ett sådant sätt att tjänstemännen kan förhindra att den intagne avviker eller begår brott. Villkoret om att L.A. skulle åtföljas av kriminalvårdstjänsteman under permissionen innebär däremot enligt samma regelverk att tjänstemännen skall förhålla sig på ett sådant sätt att de har möjlighet att upptäcka om den intagne avviker, begår brott eller bryter mot permissionsplan eller villkor.

Under permissionen bröt L.A. bl.a. mot villkoret om alkoholförbud, vilket uppmärksammades av de medföljande tjänstemännen. Enligt anstalten Kumlas instruktion skulle tjänstemännen i det uppkomna läget snarast ha meddelat anstalten om vad som hänt. Så skedde dock inte. Personalens agerande kan även ifrågasättas i andra avseenden. Kriminalvårdens personalansvarsnämnd har den 7 juni 2006 beslutat att anmäla de medföljande tjänstemännen till åtal.

Målsägandeinformation

I ärendet är klarlagt att den berörda målsäganden inte informerades om permissionen. Den tjänsteman som ansvarade för arbetsuppgiften har uppfattningen att hon måste ha gjort ett aktivt val när hon underlät att underrätta målsäganden i fråga. Uppgifterna om samtliga målsägande finns på samma dokument. Tjänstemannen har en minnesbild av att hon kan ha talat med den aktuella målsäganden vid ett tillfälle och då uppfattat att han endast ville bli informerad i de fall L.A. medgavs utevistelse på egen hand. Mot bakgrund av dessa uppgifter kan Kriminalvården inte med säkerhet säga att myndigheten brustit när det gäller underrättelseskyldigheten. Kriminalvården har dock i

vart fall brustit i att dokumentera i vilka avseenden målsäganden hade sagt sig inte vilja bli informerad.

Vidtagna åtgärder och förändring av rutiner

Vid anstalten Kumla medverkar numera en tjänsteman från enheten för inre säkerhet vid s.k. tillsynspermissioner, vilket tidigare skett endast vid bevakade permissioner. Krav ställs numera också på att de resplaner som fastställs skall vara betydligt mer konkreta och detaljerade än vad som var fallet vid den aktuella permissionen. Vidare har införts att kriminalvårdschefen eller hans ställföreträdare alltid skall informeras inför beslut om permission för vissa intagna.

Jag har vidare granskat delar av L.A:s behandlingsjournal samt de beslut som Kriminalvården (tidigare Kriminalvårdsstyrelsen) fattat om L.A:s särskilda villkor.

Bedömning

Av de allmänna råden i 9 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:20) följer att en intagen under en normalpermission t.ex. skall kunna besöka sitt hem och sina anhöriga samt utföra andra aktiviteter som går att planera in under permissionen. För att upprätthålla en individanpassad kontrollnivå i samband med permissioner skall dessa förenas med adekvata villkor om t.ex. vistelseort och förbud att nyttja alkohol och andra berusningsmedel.

L.A. hade vid det aktuella tillfället beviljats en normalpermission förenad med villkor om åtföljande av kriminalvårdstjänstemän. Permissionen var även villkorad med bl.a. drog- och alkoholförbud. Enligt permissionsplanen ingick resa till Stockholm med bl.a. besök på restaurang Godthem.

L.A. är dömd för synnerligen allvarlig brottslighet till ett ännu inte tidsbestämt livstidsstraff. Han har dessutom återfallit i ny brottslighet under sin verkställighet. Mot den bakgrunden kan det enligt min mening ifrågasättas om L.A. under sina permissioner bör tillåtas att vistas på platser som kan innebära säkerhetsrisker, t.ex. välbesökta restauranger och allmänna platser med större folkmängder. Vilka villkor som skall ställas i samband med en permission är emellertid en fråga som det åligger Kriminalvården att pröva i varje enskilt fall. Jag avstår därför från att göra några ytterligare uttalanden i denna del.

De tjänstemän som åtföljde L.A. under permissionen hade bl.a. till uppgift att kontrollera att L.A. inte avvek, begick brott eller bröt mot sin permissionsplan och de med denna förenade villkoren. Om så skedde skulle de genast kontakta anstalten Kumla. Av utredningen i ärendet framgår att tjänstemännen gravt har åsidosatt sina tjänsteåligganden. Med hänsyn till att Kriminalvården har anmält de medföljande tjänstemännen till myndighetens personalansvarsnämnd som beslutat att anmäla dem till åtal finner jag dock inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder.

Vad gäller den uteblivna målsägandeinformationen har det inte gått att klarlägga om myndigheten har brustit i sin underrättelseskyldighet. Klart är emellertid att den ansvariga tjänstemannen har brustit i att dokumentera i

vilka avseenden den berörde målsäganden har sagt sig vilja bli informerad. För detta kan myndigheten inte undgå kritik.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det inträffade inte enbart har inneburit säkerhetsrisker utan också varit ägnat att skada allmänhetens förtroende för kriminalvården. Jag ser således mycket allvarligt på det inträffade.

Fråga om möjligheten för intagna i häkte att bära egna kläder

(Dnr 3180-2006)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 juni 2006, klagade P.J. på att intagna i häktet Österåker inte tillåts bära egna kläder. Han ifrågasatte om ett häkte får ha en sådan regel.

Utredning

Kriminalvårdsinspektören Anders Forsgren lämnade muntligen följande uppgifter.

Det finns inte något generellt beslut om att de som är intagna i häktet inte får bära privata kläder. Den som vill bära egna kläder får göra en ansökan om detta. Ansökan prövas sedan utifrån reglerna om innehav av personliga tillhörigheter. Utgångspunkten är emellertid att de intagna skall bära de kläder som Kriminalvården tillhandahåller. Helt nyligen har en intagen fått tillstånd att bära/inneha egna kläder eftersom de kläder som Kriminalvården tillhandahåller är för små för honom.

Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över anmälan.

I ett remissvar den 23 augusti 2006 anförde Kriminalvården (Region Stockholm), genom regionchefen Inga Mellgren, följande.

– – –

Ärendet har med stöd av Kriminalvårdens arbetsordning, avsnitt 16.3, överlämnats från huvudkontoret till Region Stockholm för handläggning och yttrande till JO. Underlag till remissvar har inhämtats hos kriminalvårdschefen Jesper Svedberg.

Av remissvar från kriminalvårdschefen Jesper Svedberg framgår följande:

Häktet har 80 nominella häktesplatser och i dagsläget tre tvättmaskiner av hushållsmodell som används för att tvätta en stor mängd häktes/anstaltskläder. Av dessa är två placerade i duschutrymmen där andra intagna vistas samtidigt som tvättmaskinen nyttjas. Den tredje maskinen är placerad i ett förråd där en större mängd häktesskläder förvaras. Lokaliteterna medger inte annan placering av maskinerna.

Häktet har i sak ingenting emot att de intagna använder egna kläder. Samtliga intagna ges möjlighet att använda sina privata kläder vid t.ex. domstolsförhandling eller annan utevistelse och att dessförinnan, då behov föreligger, tvätta dessa. Häktets skyldighet att upprätthålla god säkerhet kan emellertid inte tillgodoses om tvätt av privata kläder sker i större omfattning. Innehav av egna kläder föranleder en olägenhet som inte bedöms stå i proportion till den intagnes intressen av att bära sådana. Olägenheten vid mer omfattande innehav av privata kläder består i att den intagnes möjlighet att upprätthålla en god hygien inte kan tillgodoses, visitationsverksamheten av bostadsrum blir

mer tidskrävande, avsaknaden av tvättmöjligheter medför i förlängningen tidskrävande visitationer i samband med in- och utlämnande av privata kläder till häktet, samt att häktet inte kan ta ansvar för privata kläder som tvättas i allmänna utrymmen.

Med anledning av de bristande resurserna tvingas häktet således ha en prioriteringsordning vad gäller möjligheten till tvätt av egna kläder. Man avråder också intagna från att bära privata kläder i häktet eftersom detta skapar hygieniska problem, men man har inte lagt något förbud.

Beträffande P.J. kan följande sägas. Av det förrådskort som upprättades vid inskrivningen framgår att P.J. fick med sig till bostadsrummet 1 par kalsonger, 1 par skor, 1 par strumpor, 1 st. T-shirt. Han har också tilldelats en begränsad mängd privata kläder inför rättegång den 20 juli 2006 och innehar i dagsläget privata kläder i sitt bostadsrum. Emellertid kan häktet av resursskäl inte bereda honom möjlighet att tvätta dessa annat än efter den princip som redovisats ovan. Vid tillfällen då häktesbeläggningen är lägre ökar möjligheterna att låta de intagna tvätta sina privata kläder.

Gällande regelverk

Av 1 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. framgår att den som är häktad på grund av misstanke om brott eller av någon annan anledning inte får underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet kräver.

Av 7 § framgår att den häktade får inneha pengar, värdesaker och legitimationshandlingar i den mån det inte är olämpligt. Den häktade får inte inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel. I övrigt får den häktade, i den mån inte annat följer av denna lag, inneha personliga tillhörigheter och skaffa sig varor eller annat enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Av 15 § i Kriminalvårdens häktesföreskrifter (KVFS 2006:3) framgår att i den intagnes bostadsrum eller i gemensamma utrymmen får inte förvaras sådant som kan äventyra säkerheten i häktet, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Vidare framgår att den intagne själv ansvarar för de tillhörigheter som han får inneha i bostadsrummet samt att häktet är skyldig att förvara sådana tillhörigheter, om den intagne begär det.

Kriminalvårdens, Region Stockholm, bedömning

Vid häktet Österåker är man väl medveten om Kriminalvårdens regelverk som tillåter innehav av privata kläder i den utsträckning det kan ske utan att det äventyrar säkerheten i häktet, försvårar visitation eller vållar sanitär olägenhet. De begränsade tvättmöjligheterna för privata kläder vållar emellertid problem som tvingar häktet till en prioriteringsordning. Med anledning av anmälan har regionen gjort en jämförelse beträffande tvättmöjligheterna för intagna i andra häkten. Det har då visat sig att häktet Österåkers tvättmöjligheter är sämre än vid övriga häkten. Regionchefen har därför givit ett uppdrag till kriminalvårdschefen att utreda förutsättningarna för en utökad tvättmöjlighet.

P.J. kommenterade remissvaret.

I beslut den 19 februari 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Europarådets ministerkommitté antog i januari 2006 en rekommendation om europeiska fängelseregler (de europeiska fängelsereglerna).[1] Denna ersatte den rekommendation som antogs år 1987 i avsikt att åstadkomma en europeisk minimistandard för behandlingen av intagna i fängelser och häkten.

De europeiska fängelsereglerna omfattar såväl den som är häktad som den som avtjänar ett fängelsestraff. När det gäller kläder framgår av artikel 20.1–20.3 i huvudsak följande. Den som är häktad eller intagen i ett fängelse och som inte har tillräckliga (adequate) kläder, skall förses med kläder som är lämpliga för klimatet. Dessa kläder får inte vara förlöjligande eller förödmjukande att bära. Alla kläder skall hållas i god kondition och bytas ut när det behövs.

Av artikel 97.1–97.2, som enbart avser häktade, framgår följande. Häktade skall tillåtas att bära egna kläder om dessa är lämpliga (suitable) att bära i ett häkte. Häktade som inte har lämpliga kläder skall förses med kläder som inte skall vara likadana som de som bärs av intagna i ett fängelse.

På svensk nationell författningsnivå finns det inte några regler som uttryckligen reglerar häktades rätt att bära egna kläder. Av 6 § i Kriminalvårdens häktesföreskrifter (KVFS 2006:3) framgår emellertid att den som är nyintagen snarast efter ankomsten till häktet skall få duscha och *vid behov förses med häktesкläder* (min kursivering). Detta kan jämföras med 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:26) enligt vilken andra kläder och annan sängutrustning än vad som tillhandahålls av anstalten inte får användas i anstalten.

Det finns i detta sammanhang skäl att starkt betona skillnaden mellan den som är häktad och den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett straff. Häktade presumeras vara oskyldiga och de är inte berövade sin frihet som ett straff. De får inte utsättas för onödiga restriktioner och måste behandlas med utgångspunkt i att de kan vara oskyldiga. En beståndsdel i detta är att den som har häktats i så stor utsträckning som möjligt tillåts att bibehålla sin personliga identitet, t.ex. genom att bära sina egna kläder.

Frågan om en häktad skall få bära egna kläder regleras ytterst genom bestämmelsen i 15 § häktesföreskrifterna (jfr 7 § andra stycket lagen [1976:371] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.). Dessa regler kan, efter en bedömning i ett enskilt fall, medföra att t.ex. ett visst klädesplagg inte får bäras. Mot bakgrund av vad jag har anfört ovan måste emellertid som huvudregel gälla att den som är häktad har rätt att bära egna kläder. Jag är därför mycket kritisk till hur man sett på denna fråga i häktet Österåker, där det motsatta förhållandet synes ha varit huvudregel.

Av utredningen framgår att begränsningen av rätten att bära privata kläder i häktet Österåker också beror på otillräckliga tvättmöjligheter. Jag inser självfallet att brist på resurser ibland kan göra det svårt för häkten och kriminalvårdsanstalter att tillgodose de rättigheter intagna har i olika avseenden.

[1] Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules.

Häktet Österåkers otillräckliga tvättkapacitet framstår dock enligt min mening som ett problem som bör vara förhållandevis lätt att åtgärda.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Initiativärende om placeringen av intagna i avskildhet

(Dnr 3193-2006)

I beslut den 30 november 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

I samband med att jag inspekterade anstalten Hall den 16 maj 2006 begärde jag in och granskade behandlingsjournalen avseende en av de intagna på anstaltens isoleringsavdelning. Med hänsyn till vad som därvid framkom och till uppgifter som intagna lämnade under inspektionen om långa tider i avskildhet, beslutade jag att ta upp frågan om tiderna i avskildhet till utredning i ett särskilt upplagt initiativärende.

Rättslig reglering

Av 17 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) följer att en intagen under tid då han är skyldig att ha sysselsättning normalt skall vistas tillsammans med andra intagna. Inskränkningar i denna rättighet får göras om ett större antal intagna vid en sluten anstalt samtidigt vägrar att ha den sysselsättning som har ålagts dem. Av samma bestämmelse följer att den intagne på sin fritid får vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han önskar det. I sluten anstalt får dock gemensamheten mellan intagna på fritiden inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

De intagnas rätt till gemenskap får vidare inskränkas genom bestämmelserna i 18, 20, 20 a och 23 §§ kriminalvårdslagen. Dessa bestämmelser gör det möjligt att bl.a. av ordnings- och säkerhetsskäl begränsa gemensamheten mellan intagna i vissa situationer. Intagna kan också placeras i avskildhet under utredningen av disciplinärenden (50 § kriminalvårdslagen). Möjligheten att placera någon i avskildhet får inte användas som bestraffning (se prop. 1975/76:165).

Enligt 20 § kriminalvårdslagen får en intagen hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom,
2. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten,
3. för att hindra att den intagne medverkar till att en annan intagen får tillgång till berusningsmedel,

4. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar en annan intagen,
5. för att verkställa beslut om kroppsbesiktning.

Intagen som har dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i sluten anstalt får hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär.

Det finns inte någon begränsning av hur länge en intagen får vara placerad i avskildhet. Beslutet skall däremot omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag (20 § kriminalvårdslagen).

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § kriminalvårdslagen skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig (21 § kriminalvårdslagen). Den intagne skall också undersökas av läkare så snart det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd, dock minst en gång per månad (22 § kriminalvårdslagen).

Utredning

Jag begärde den 29 juni 2006 in en lista över samtliga intagna som var placerade på isoleringsavdelningen i anstalten Hall den 16 maj 2006 samt kopior av besluten om placering i avskildhet. I listan anges när respektive intagen hade placerats i avskildhet, skälet till detta samt när – om så hade skett – avskildheten upphörde och anledningen till detta.

Den 12 september 2006 begärde jag in listor över samtliga intagna som var placerade på isoleringsavdelningarna i anstalterna Kumla, Norrtälje och Tidaholm den 16 maj 2006 samt kopior av besluten om placering i avskildhet. I listorna anges när respektive intagen hade placerats i avskildhet, skälet till detta samt när – om så hade skett – avskildheten upphörde och anledningen till detta. Vidare framgår i vissa fall när begäran om förflyttning gavs in till Kriminalvårdens placeringsenhet och vad denna begäran resulterat i samt vilka försök som gjorts till omplacering av den intagne inom anstalten. Kompletteringar begärdes in från anstalten Norrtälje i fråga om övriga intagna i anstalten som den 16 maj 2006 var placerade i avskildhet med stöd av 20 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen).

Därmed omfattade utredningsmaterialet samtliga intagna som var placerade i avskildhet den 16 maj 2006 vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla, Tidaholm och Norrtälje, dvs. samtliga anstalter i de två högsta säkerhetsklasserna. Materialet omfattade dock inte intagna som var placerade på säkerhetsavdelning.

Jag begärde vidare in och granskade behandlingsjournalerna avseende sex intagna i anstalterna Hall och Norrtälje som var eller hade varit placerade i avskildhet till skydd för sin säkerhet till liv eller hälsa.

Vid genomgång av de ingivna handlingarna kunde jag konstatera bl.a. följande.

Den 16 maj 2006 fanns det på isoleringsavdelningarna i anstalterna Hall, Kumla, Norrtälje och Tidaholm sammanlagt 50 intagna. Av dessa intagna var

en person placerad i avskildhet med stöd av 50 § kriminalvårdslagen (denna placering övergick den 20 maj 2006 till en avskildhetsplacering jämlikt 20 § samma lag), 12 personer placerade i avskildhet med stöd av 18 § kriminalvårdslagen och 37 personer placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen. Därutöver fanns i anstalten Norrtälje – på andra avdelningar än isoleringsavdelningen – 5 personer som var placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen.

Beträffande de totalt 43 intagna som var placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen var grunden för placeringen i ungefär hälften av fallen att det förelåg fara för annans säkerhet eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom. Orsaken till placeringen var t.ex. att den intagne hade utövat våld mot en medintagen eller uttalat hot mot personal i anstalten. I något fall hade den intagne försökt smuggla in narkotika. I ungefär hälften av fallen var grunden för avskildhetsplaceringen i stället att det förelåg fara för den intagnes egen säkerhet. Orsaken till denna bedömning kunde vara att den intagne hade blivit misshandlad av medintagna eller att det av konstellationsskäl var olämpligt att ha honom kvar på aktuell avdelning. I något fall förelåg en stark hotbild i förhållande till den enskilde från kriminella organisationer. Bland de intagna som hade placerats i avskildhet för sin egen säkerhet förekom också något fall där den intagne hade blivit hotad efter det att hans brottslighet tagits upp i TV-programmet Efterlyst. Bland de intagna som var placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen fanns vidare några enstaka fall där avskildhetsplaceringen hade beslutats på annan grund, t.ex. för att hindra att den intagne allvarligt ofredade en annan intagen.

Den tid som dessa 43 intagna hade varit placerade i avskildhet varierade kraftigt; 13 stycken hade varit placerade i avskildhet mindre än en månad, 9 stycken i 1–2 månader, 13 stycken i 2–6 månader och 8 stycken i mer än 6 månader. I ungefär hälften av fallen hade avskildheten upphört genom att den intagne förflyttades till annan anstalt, i en fjärdedel av fallen hade den intagne återgått till sin avdelning alternativt placerats på en annan avdelning i anstalten, i några fall bestod avskildhetsplaceringen på grund av problem att omplacera den intagne och i ett par fall hade den intagne blivit villkorligt frigiven. I de fall de intagna tvingades vara placerade i avskildhet längre tid än två månader synes orsaken oftast ha varit att det inte funnits möjlighet att anvisa den intagne plats i en annan anstalt vid en tidigare tidpunkt, eller att klientsammansättningen på den intagnes avdelning måste förändras innan han kunde återgå till avdelningen. I några fall synes den långa tiden i avskildhet ha berott på långa handläggningstider hos placeringsenheten eller att placeringsenheten avslagit anstaltens begäran om omplacering, trots att anstalten hade bedömt att det inte var möjligt att göra en omplacering inom anstalten.

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 brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Mot den bakgrunden avstår jag från

att uttala mig i fråga om anstalternas respektive placeringsenhetens beslut i de enskilda fallen.

Jag kommer inte heller att uttala mig i fråga om de intagna som är eller var placerade på någon av anstalternas isoleringsavdelningar med stöd av 18 § kriminalvårdslagen, då dessa själva begärt att bli placerade i avskildhet och när som helst kan begära att åter bli placerade i gemensamhet. Sannolikheten är dock stor för att det i denna grupp finns personer som valt isolering på grund av hot och våld från medintagna.

Frågan om möjligheterna och lämpligheten av att hålla en intagen i kriminalvårdsanstalt avskild från andra intagna har länge varit ett inslag i den kriminalpolitiska debatten. År 1976 avskaffades möjligheten att använda placering i avskildhet som disciplinär bestraffning. Samtidigt begränsades möjligheterna att hålla en intagen i enrum under utredning av disciplinärenden. I motiven till dessa lagändringar anförde departementschefen bl.a. följande (prop. 1975/76:165 s. 13 f.).

Strävandena att låta intagna i kriminalvårdsanstalt vistas tillsammans i så stor utsträckning som möjligt bärs upp av starka skäl. Frihetsberövandet i sig innebär att den intagne i betydande mån isoleras från en naturlig gemenskap med andra människor. De ogynnsamma effekter av anstaltsvistelsen som härigenom kan uppstå förstärks i den mån intagna även hålls avskilda från varandra. Man kan anta att en åtgärd av detta slag, i varje fall om den pågår under någon längre tid, kan vara ägnad att direkt försvåra den intagnes anpassning i samhället. Därtill kommer att det är helt omöjligt att bedriva arbetsträning, om inte den intagne vistas i gemenskap. Detsamma gäller ofta också utbildning och fritidsverksamhet. Det är emellertid inte bara behandlingsskäl som talar mot att en intagen hålls avskild från andra intagna. Det framstår även från humanitär synpunkt som stötande att under längre tid avskilja de intagna från gemenskap med andra.

– – –

Även om isoleringsåtgärder kan ha negativa effekter kan det inte undvikas att det av olika skäl ibland ändå är nödvändigt att tvångsvis hålla en intagen i avskildhet från andra intagna. De undantag från principen om gemenskap mellan de intagna som måste finnas bör dock under alla förhållanden vara så snäva som möjligt och utformas på ett sätt som tar tillbörlig hänsyn till alla de skäl som talar emot en sådan åtgärd. I de fall då en enrumsplacering inte kan undvikas, bör all möjlig lättnad i avskildheten eftersträvas.

År 1980 gjordes ett flertal förändringar i regleringen av en anstalts möjligheter att begränsa de intagnas gemensamhet. Denna reglering överensstämmer i sak i stora delar med nuvarande reglering. I motiven till dessa lagändringar framhöll departementschefen bl.a. följande (prop. 1980/81:1 s. 10 f.).

Utredningen har framhållit att de särskilda förhållanden som råder på kriminalvårdsanstalter får till följd att det relativt lätt kan uppstå ordnings- och disciplinproblem och att de inom samhället i övrigt förekommande medlen för att upprätthålla social kontroll många gånger har visat sig otillräckliga. Dessa omständigheter i förening med personalens berättigade krav på goda arbetsförhållanden medför att särskilda kontrollmöjligheter måste stå till buds. Det är enligt utredningen svårt att utifrån den forskning som har förekommit dra några säkra slutsatser beträffande eventuella skadliga effekter av isoleringsåtgärder, särskilt som de individuella variationerna är betydande. Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt att helt avskaffa åtgärder

av denna typ. I första hand bör emellertid behovet av sådana åtgärder förebyggas. I andra hand gäller det att finna alternativ till dem.

För egen del har jag redan i prop. 1979/80:100 (bil. 5 s. 79) uttalat att jag i likhet med utredningen och remissinstanserna anser det klarlagt att förutsättningar f.n. saknas för att helt avvara isoleringsåtgärder inom kriminalvården. Med den ökning av den allvarliga brottsligheten och det hårdnande klimat på kriminalvårdsanstalterna som vi har upplevt under senare tid framstår det som en nödvändighet att kriminalvården även i fortsättningen tillförsäkras de medel som behövs för att tillfredsställande förhållanden skall kunna upprätthållas på anstalterna. Klart är samtidigt att isolering är en från humanitär synpunkt ingripande åtgärd. I den nämnda propositionen uttalade jag min anslutning till utredningens uppfattning att det är angeläget att användningen av sådana åtgärder begränsas i all möjlig utsträckning.

Också Kriminalvårdskommittén behandlade frågan om behovet av avskildhetsåtgärder och de konsekvenser sådana åtgärder har för den enskilde. Kommittén framhöll därvid att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att intagna skall få vistas i gemensamhet med andra intagna under programtid och fritid. De speciella förhållanden som gäller i anstalt innebär dock att det är nödvändigt att ha regler som gör det möjligt att avskilja intagna från varandra när ordningen och säkerheten kräver det. Enligt kommittén borde därför nuvarande regler om avskiljande av en intagen från gemensamheten i stort behållas. Kommittén föreslog också att vissa utvidgningar skulle göras, bl.a. när det gäller möjligheterna att avskilja en intagen som vägrar att delta i anvisad sysselsättning (se SOU 2005:54 s. 447 f.).

Som framgår ovan är utgångspunkten att intagna i kriminalvårdsanstalt skall ges tillfälle att i så stor utsträckning som möjligt vistas tillsammans. Att placera någon i avskildhet är en från humanitär synpunkt ingripande åtgärd. Även behandlingsskäl kan tala emot en avskildhetsplacering. Mot den bakgrunden anser jag att användningen av sådana åtgärder måste begränsas. Samtidigt är det givet att det inom kriminalvården kan uppstå situationer där det med hänsyn till ordningen och säkerheten i en anstalt är omöjligt att lösa situationen på något annat sätt än att placera en eller flera intagna i avskildhet. I dessa fall måste man sträva efter att den intagnes placering i avskildhet blir så kortvarig som möjligt.

Jag har vid min granskning kunnat konstatera att ett relativt stort antal intagna varit placerade i avskildhet under långa tider; ett par månader eller längre. I ett par fall har avskildhetsplaceringen till och med varat mer än ett år. Detta är enligt min mening mycket otillfredsställande, i synnerhet då ett inte obetydligt antal av de intagna är placerade i avskildhet till skydd för sin egen säkerhet.

Av de handlingar som har granskats framgår att den främsta orsaken till de långa avskildhetsplaceringarna är svårigheter att placera den intagne i annan anstalt eller att finna en ny plats åt den intagne i den anstalt där han vistas. Detta beror av allt att döma i hög grad på den ansträngda platssituation som råder inom kriminalvården (jfr JO 2004/05 s. 134).

Det är enligt min mening synnerligen allvarligt om platssituationen inom kriminalvården medför konsekvenser av det slag som kan noteras i detta ärende. Från humanitär synpunkt är det inte acceptabelt att hålla en intagen placerad i avskildhet i månader på grund av att man inte kan finna en ny pla-

cering för honom. Jag har också i många andra ärenden kunnat konstatera att den höga beläggningen i anstaltssystemet bidragit till de förhållanden som klagomålen avser. Jag har därför för avsikt att i ett särskilt ärende uppmärksamma beläggningssituationen inom landets anstalter och häkten.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Kritik mot ett häkte för behandlingen av en intagen i samband med en transport

(Dnr 4174-2006)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 31 augusti 2006, framförde T.O. klagomål mot hur han behandlades på Kronobergshäktet i samband med en övernattning i anslutning till en transport. Han anförde bl.a. att han inledningsvis placerades i ett bostadsrum som var nedstänkt med urin, att bostadsrum nummer två därutöver var nedkletat med avföring och att bostadsrum nummer tre, som han slutligen placerades i, hade blod på väggarna. Han anförde vidare att han även i övrigt hade blivit illa behandlad, bl.a. på det sätt som redovisas nedan i remissyttrandet.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan.

I ett remissvar den 23 oktober 2006 anförde Kriminalvården, Region Stockholm, genom regionchefen Inga Mellgren, följande.

Intagne T.O., annars för närvarande avtjänande fängelsepåföljd vid anstalten Roxtuna, övernattade den 14 augusti 2006 i häktet Kronoberg som ett led i en särskild permission med anledning av hans mors begravning i Boden.

T.O. har i sin skrivelse till JO anfört bl.a. *att* han under sin vistelse i häktet Kronoberg blivit visiterad på ett utlämnande sätt, *att* han först efter viss övertalning fått ta med sig sin vigselring och sina glasögon till sitt bostadsrum, *att* han fått tillbringa natten i cell som var nedklottrad med blod efter att först ha anvisats två andra celler, vilka var nedstänkta med urin respektive avföring, *att* han tilldelats otvättade lakan, dock ingen kudde, *att* han inte fått ta med sig sin astmaspray till sitt bostadsrum, *att* han inte fått byta underkläder, *samt att* han i övrigt blivit illa behandlad av personalen och att han på grund av att tjänstgörande kriminalvårdare inte burit tjänstebricka inte getts tillfälle till att identifiera dessa.

Av 2 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (HL) framgår att den häktade, om det inte är uppenbart onödigt, senast vid ankomsten till förvaringslokalen *skall* kroppsvisiteras för eftersökande av föremål som han eller hon enligt HL inte får inneha. Enligt 2 a § får även i den mån det är påkallat kroppsbesiktning företas bl.a. senast vid ankomsten till förvaringslokalen. Av 25 § samma lag följer bl.a. att HL gäller i tillämpliga delar även när någon tas in i häkte för annat ändamål än verkstäl-

lighet av påföljd för brott. Häktet Kronoberg tillämpar den ordningen att samtliga intagna som anländer till häktet genomgår kroppsvisitation där den intagne får ta av sig sina kläder i ett särskilt avvisiteringsbås tillsammans med personal. Denna ordning gäller även vid s.k. transportuppehåll eftersom det har hänt att narkotika och andra otillåtna föremål påträffats också hos den kategori intagna som omfattas av sådana uppehåll.

Av 7 § första stycket HL framgår bl.a. att den intagne får inneha värdesaker i den mån det inte är olämpligt. Enligt andra stycket får den häktade i övrigt, i den mån inte annat följer av HL, bl.a. inneha personliga tillhörigheter enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Av 15 § första stycket Kriminalvårdens häktesföreskrifter (KVFS 2006:3) (HF) följer att det i den intagnes bostadsrum inte får förvaras sådant som kan äventyra säkerheten i häktet, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Häktet Kronoberg tillåter normalt intagna att inneha glasögon och smycken i sina bostadsrum. Undantag görs dock av säkerhetsskäl, exempelvis för stora och tunga halskedjor eller för värdefulla föremål. Innehav av förlovnings- och vigselringar tillåts dock mer eller mindre regelmässigt.

Häktet Kronoberg har 301 ordinarie platser, varav 32 arrestceller. Det tas i häktet Kronoberg in ungefärligen 10 000 personer per år. De intagna placeras på olika avdelningar utifrån restriktions-, säkerhets- eller andra skäl. Arrestcellerna används huvudsakligen för intagna som är gripna eller omhändertagna med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer. På grund av högt beläggningstryck saknas stundom andra lediga platser på häktet än arrestceller. Eftersom de klienter som huvudsakligen frekventerar dessa arrestplatser är omhändertagna förhållandevis kort tid, kan det hända att det i en och samma cell befinner sig bortemot tio olika personer på ett dygn. Cellerna städas i normalfallet innan en intagen flyttar in; undantag kan dock förekomma om beläggningstrycket är stort.

Varje intagen på häktet Kronoberg får en färdigförpackad påse innehållande sängkläder, tandborste och handduk. Sängkläderna, som förvisso kan vara i varierande skick, kommer direkt från tvätteriet på kriminalvårdsanstalten Hall.

På häktet Kronoberg finns dagligen mellan kl. 07 och 18 sjuksköterska i tjänst. (Läkare finns härutöver att tillgå vissa dagar i veckan.) Sjuksköterskan träffar samtliga intagna inom ett dygn. Om en intagen på grund av ett s.k. transportuppehåll skrivs in under kvällstid och skrivs ut tidigt morgonen därpå är det dock sannolikt att denne inte hinner träffa sjuksköterska, försåvitt inte den intagne uppvisar sådana symptom att personal anser att sjukvårdspersonal bör tillkallas. Normalt sett utgör nämnda fall inga problem eftersom eventuell medicin följer med den intagne från avsändande anstalt eller häkte.

Av 25 § HF framgår att sänglinne, tilldelade handdukar och underkläder skall bytas regelbundet. Eftersom det i normalfallet är 10–15 utskrivningar från häktet varje morgon finns det inte alltid tillräckliga personella resurser för att tillse att den intagne kan få egna nya underkläder från förrådet; i all synnerhet gäller detta under s.k. transportuppehåll.

Häktet Kronoberg har enligt egen uppgift arbetat mycket med förhållningssätt och ett professionellt bemötande gentemot de intagna. Bland annat har arbetets bedrivande i form av små arbetslag med en närvarande chef dygnet runt varit en framgångsfaktor i detta avseende. Härutöver utbildas personal kontinuerligt i exempelvis konflikthantering. Vidare implementeras Kriminalvårdens VAKNA-kampanj (värdering, attityd, kunskap) genom diskussioner vid arbetsplatsträffar såväl som vid morgonmöten.

Av 7 § Kriminalvårdens föreskrifter om tjänstedräkt (KVAF 2006:11) framgår att all personal vid anstalter och häkten på tjänstestället skall bära tjänstebricka. Tjänstebricka skall under tjänstgöring bäras på tjänstedräkt. Tjänstemannens namn och befattning skall anges på brickan. Ett problem enligt häktet Kronoberg är att när personal bär den polotröja som finns bland

uniformspersedlarna kan de inte fästa någon namnbricka i brösthöjd. Brickan fästs i dessa fall i stället i bältet där den inte syns lika klart.

Den bild T.O. målar – att han blivit felaktigt och rentutav illa behandlad under sin korta vistelse på häktet Kronoberg – delas inte av de tjänstemän som var i tjänst vid aktuellt tillfälle. De anser inte att T.O. behandlats nedsättande men har förståelse för att han är missnöjd med placeringen i arresten.

Region Stockholm gör följande bedömning:

Inledningsvis vill regionen beklaga det faktum att arrestceller, som håller en lägre standard än ordinarie häktesplatser, inte sällan måste tas i anspråk beroende på den ansträngda platssituationen på våra häkten. Det framstår dessutom som särskilt beklagansvärt att en person på väg till sin mors begravning, såsom T.O. i förevarande fall, upplever att han blivit illa behandlad. Av 1 § andra stycket HL – i förevarande fall jämförd med 25 § – framgår att den som tas in i häkte skall behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt, skall åtgärder vidtas för att ge den intagne det personliga stöd och annan hjälp som han eller hon behöver. Sådana åtgärder får dock vidtas endast om den häktade samtycker till detta. Av utredningen i ärendet framgår att häktet inte vidtagit några särskilda åtgärder för att ge T.O. personligt stöd eller annan hjälp i den utsatta situation han får antas ha befunnit sig i med anledning av hans mors bortgång. Huruvida denna underlåtenhet förtjänar kritik mot bakgrund av den korta tid T.O. vistats på häktet tar inte regionen ställning till.

Häktet Kronoberg har vidare tillbakavisat T.O:s påstående om att han under visitationen anmodades att inta speciella ställningar så att kroppens håligheter kunde granskas. I detta avseende står således ord mot ord, varför regionen saknar möjlighet att göra en adekvat bedömning. Dock vidgår häktet att man företagit en ytlig kroppsbesiktning av T.O. Sådan får enligt 2 a § HL vidtas om det är påkallat. Av 58 § HF framgår att vid ytlig kroppsbesiktning skall den intagne uppmanas att helt eller delvis klä av sig och därefter stå upp. Därefter skall de synliga delarna av kroppen undersökas. Det är inte tillåtet att undersöka andra delar än handflator, armhålor, fotsulor och huvudhår. Den intagne får inte uppmanas att inta särskilda kroppsställningar så att andra delar av kroppen skall kunna granskas. Beslut om ytlig kroppsbesiktning fattas enligt häktets delegationsordning av vakthavande befäl. Regionen anser dock att viss kritik bör riktas mot häktet för den regelmässighet med vilken man använder sig av ytlig kroppsbesiktning. Det framstår nämligen inte som alldeles självklart att det alltid anses påkallat att företa en ytlig kroppsbesiktning i anslutning till att intagen tas in i häktet.

Rörande T.O:s uttalande att han först efter viss övertalning medgetts att inneha sina glasögon och sin vigselring på sitt bostadsrum, har häktet en annan bild eftersom man mer eller mindre regelmässigt medger innehav av sådana föremål. Regionen saknar alltså, då ord står mot ord, möjlighet att bedöma denna del.

Beträffande T.O:s påstående att han fått vistas i en oren cell, kan följande anföras: Det är i Kriminalvårdens föreskrifter oreglerat när och hur en cell skall rengöras. Av artikel 18.1 Europarådets *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules* (*de europeiska fängelsereglerna; JO:s anmärkning*) följer dock att *”the accommodation provided for prisoners, and in particular all sleeping accommodation, shall respect human dignity and, as far as possible, privacy, and meet the requirements of health and hygiene, due regard being paid to climatic conditions and especially to floor space, cubic content of air, lighting, heating and ventilation”*. Vidare har häktet Kronoberg meddelat att praxis är att celler i normalfallet är städade då en intagen flyttar in, men att ett högt beläggningstryck kan medföra att städning helt enkelt inte hinns med. Som nämnts i det föregående skall enligt 1 § andra stycket HL den intagne behand-

las så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. Det finns anledning att anta att det för en intagen är förenat med visst obehag, som i förlängningen kan medföra skadliga följder av häktesvistelsen, att tvingas vistas i ett rum som inte är rengjort från avföring, urin eller blod. Härutöver kan inte helt bortses från att nämnda kroppsavfall kan innehålla smitta. Häktet Kronoberg har inte dementerat T.O:s påstående om cellens skick, varför påståendet att han tvingats vistas i en cell med torkat blod på väggarna får anses styrkt. Detta förhållande står i skarp kontrast till de minimikrav som uppställs i Europarådets nyss nämnda fängelseregler; enligt regionens mening är häktets underlåtenhet att torka bort blodet från väggarna ägnat att undergräva respekten för T.O:s mänskliga värdighet. Sammantaget är regionens uppfattning att häktet förtjänar skarp kritik för att inte ha rengjort T.O:s bostadsrum från blod innan han flyttade in.

Vad T.O. anfört om det skick hans sängkläder var i, motsägs av häktet Kronobergs rutin att varje intagen på häktet Kronoberg får en färdigförpackad påse innehållande bl.a. sängkläder. Även om dessa kan vara i varierande skick är de nytvättade. Regionen saknar alltså skäl att bedöma denna del, och nöjer sig med att konstatera att det, som nämnts ovan, av 25 § HF framgår att sänglinne, tilldelade handdukar och underkläder skall bytas regelbundet. Huruvida förhållandet att häktet inte medgett T.O. att byta underkläder förtjänar kritik mot bakgrund av den korta tid T.O. vistats på häktet tar inte regionen ställning till.

Att T.O. vidare enligt egen uppgift inte tillåtits inneha sin astmaspray bestrids inte av häktet Kronoberg. Av 4 § första stycket HL – i förevarande fall jämförd med 25 § – framgår bl.a. att en intagen som bedöms behöva hälso- eller sjukvård så snart som möjligt skall undersökas av läkare, om sådan undersökning uppenbarligen är onödig. Av 4 § HL följer att den intagne inte får inneha, eller i sitt bostadsrum förvara, läkemedel eller substanser som kan antas vara läkemedel, utan ansvarig läkares tillstånd. Motsatsvis måste alltså läkare lämna sitt tillstånd för att den intagne skall få inneha läkemedel i sitt bostadsrum. Om som i förevarande fall läkare inte getts möjlighet att bedöma huruvida sådant innehav skall medges, innebär alltså bestämmelsen att innehav inte skall tillåtas. Tjänstgörande häktespersonal har uppenbarligen gjort bedömningen att läkare inte behövt undersöka T.O. och i förlängningen ta ställning till huruvida T.O. skulle ges tillstånd att inneha sin astmaspray i sitt bostadsrum. Även om själva förefintligheten av en astmaspray med viss styrka talar för att läkare borde ha getts möjlighet att ta ställning till innehavsfrågan, ligger det utanför regionens kompetens att bedöma huruvida tjänstgörande häktespersonal gjort en felaktig bedömning då man underlåtit att tillkalla läkare. Vad som dock talar till häktets fördel är att man då intagen har med sig exempelvis astmaspray regelmässigt låter denna stå alldeles utanför celldörren i avvaktan på att sjukvårdspersonal gjort en bedömning av innehavsfrågan. Härigenom säkerställs att den intagne då han begär det får tillgång till sprayen.

Vad slutligen T.O. påstått om personalens bemötande i övrigt, tillbakavisas av häktet Kronoberg. Häktet har, som ovan nämnts, enligt egen uppgift arbetat mycket med förhållningssätt och ett professionellt bemötande gentemot de intagna. Då ord står mot ord även i denna del, saknar regionen förutsättningar för en vederhäftig bedömning. Dock bör häktet Kronoberg enligt regionens uppfattning vinnlägga sig om att tillse att samtliga kriminalvårdstjänstemän bär sin tjänstebricka väl synligt.

T.O. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 23 maj 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 9 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall en intagen behandlas med aktning för sitt människovärde. I aktuellt fall vill jag även erinra om innehållet i 25 § jämfört med 1 § andra stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna (häkteslagen). Av sist nämnda bestämmelse följer bl.a. att den häktade skall behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas samt att, i den utsträckning det är lämpligt, åtgärder skall vidtas för att ge den häktade det personliga stöd och annan hjälp som han eller hon behöver. Innebörden av nämnda bestämmelser får anses ha en generell tillämplighet på samtliga frihetsberövade, vilket stöds av artikel 1 i de europeiska fängelsereglerna, som har följande lydelse. ”All persons deprived of their liberty shall be treated with respect for their human rights.” Jag vill betona att det är av största vikt att de nu återgivna bestämmelserna efterlevs.

Som framgår av remissvaret innehåller de europeiska fängelsereglerna en artikel om hur bostadsförhållandena för en frihetsberövad person skall vara utformade. Jag vill särskilt påpeka att fängelsereglerna uppställer ett minimikrav för hur frihetsberövade personer skall behandlas. Jag konstaterar att den beskrivning av förhållandena som T.O. har redogjort för inte har motsagts av Kriminalvården. I likhet med Kriminalvården konstaterar jag vidare att förhållandena i de bostadsrum som T.O. anvisades kraftigt avvek från vad som är acceptabelt och att de, därmed, inte var förenliga med bl.a. artikel 18.1 i de europeiska fängelsereglerna. Jag vill därför betona att det inte får förekomma att en person placeras i ett bostadsrum som inte har rengjorts från avföring, urin och/eller blod. Jag utgår från att åtgärder vidtas för att undvika att liknande situationer uppstår i framtiden. I sammanhanget kan heller inte bortses från att T.O. hade beviljats permission för att delta vid sin mors begravning. Häktet förtjänar, mot bakgrund av det anförda, allvarlig kritik för behandlingen av T.O.

När det gäller frågan om ytlig kroppsbesiktning framgår av remissvaret att sådan genomförs regelmässigt på samtliga intagna som anländer till häktet Kronoberg. Detta bekräftades även vid min inspektion av häktet den 14 mars 2007. Av remissvaret framgår vidare att ett beslut om ytlig kroppsbesiktning, enligt häktets delegationsordning, skall fattas av vakthavande befäl. Vid min inspektion framkom emellertid att sådana beslut inte alltid fattas av någon som är behörig att göra detta. Det framkom vidare att besluten inte dokumenteras. I protokollet från inspektionen uttalande jag att ett beslut om ytlig kroppsbesiktning måste fattas av en behörig tjänsteman. Ett beslut om ytlig kroppsbesiktning måste vidare, vilket framgår av 2 § och 2 a § häkteslagen, föregås av en bedömning i varje enskilt fall. Besluten bör dessutom dokumenteras på lämpligt sätt. För nämnda brister förtjänar häktet kritik.

Jag konstaterar avslutningsvis att en viktig del i skyddet mot dålig behandling är att den intagne vet namn och tjänsteställning på den häktespersonal han möter. Häktespersonalen har också skyldighet att bära sin tjänstebricka väl synlig. Det ligger i sakens natur att tjänstedräkten måste vara anpassad till detta krav.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder – med hänsyn till vad Kriminalvården anfört i remissyttrandet – inte någon ytterligare åtgärd eller uttalande från min sida.

Initiativärende angående bristfällig information till målsägande om gärningsmannens permission

(Dnr 4301-2006)

I beslut den 20 april 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

I en artikel i Göteborgs-Posten den 8 september 2006 framkom uppgifter om att det inte hade gått ut någon underrättelse till en målsägande om gärningsmannens permission från anstalten. Jag beslutade därför den 11 september 2006 att inleda en utredning i saken. Aktuellt lagrum i sammanhanget är 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över vilka försök som hade gjorts för att kontakta målsäganden i det aktuella fallet och vilka överväganden som gjordes när detta inte lyckades. Kriminalvården anmodades även att redogöra för de rutiner som tillämpas när det gäller målsägandeinformation.

Kriminalvården, genom generaldirektören Lars Nylén, anförde i ett yttrande den 29 november 2006 följande.

Sakförhållanden

Kriminalvården, Region Väst, har i yttrande till huvudkontoret anfört följande i fråga om sakförhållanden (här med utelämnande av personuppgifter):

> C.H. dömdes den 21 februari 2006 till fängelse två (2) år sex (6) månader för våldtäkt mot barn m.m. Verkställigheten i anstalt inleddes på anstalten Skänninge den 23 maj 2006.
>
> C.H. är dömd för brott för vilka, enligt bestämmelserna i 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), information skall lämnas till brottsoffer. Personuppgifter om det aktuella brottsoffret (namn och adress) fanns i bilaga till domen. Det framgick dock av domen att brottsoffret var minderårigt, i vilket fall förfrågan om information enligt Kriminalvårdens s.k. handbok skall ställas till barnets vårdnadshavare. Dennas namn och adress fanns inte angivet i domshandlingarna. Anstalten Skänninge valde då att sända förfrågan via målsägandebiträdet i målet, advokaten C.M. Anstalten Skänninge antecknade den 1 juni 2006 i akten att ”Förfrågan om målsägarinformation är skickad till målsägandes advokat som vidarebefordrar förfrågan”.
>
> C.H. förflyttades den 17 juni 2006 till anstalten Skogome. Av slutanteckning från anstalten Skänninge framgick att svar på förfrågan om målsägarinformation inte hade inkommit. Då C.H. vid denna tidpunkt redan passerat den generella och individuella minimitiden för normalpermission prövades permissionsfrågan skyndsamt, beslut om permissionsplan fattades i kollegium den 13 juli 2006. Under perioden fram till

den 23 juli 2006 medgavs en permission under fyra timmar med tillsyn av personal, därefter under perioden fram till den 23 augusti 2006 en permission om åtta timmar utan tillsyn och därefter ytterligare permissioner enligt bestämmelserna om normalpermission.

C.H. skötte sin första permission (fyra timmar med tillsyn) utan anmärkning och beviljades sin första permission på egen hand (åtta timmar) den 8 augusti 2006. Inför permissionen hade C.H:s kontaktman, E.G., som ansvarade för brottsofferinformationen, upprepade gånger sökt advokat C.M. på telefon för att kontrollera att det faktiskt förhöll sig så att brottsoffrets vårdnadshavare inte önskade information. Kontaktmannen hade även gjort försök att via adressregister på nätet själv spåra vårdnadshavaren.

På grund av bristande kunskap och bristande rutiner hos anstalten hade kontaktmannen dock inte sökt i folkbokföringens dataregister SPAR (som alla enheter inom Kriminalvården har tillgång till) där en enkel sökning direkt hade tagit fram vårdnadshavarens namn och adress (samma adress men annat efternamn än brottsoffret).

C.H. tilläts därför gå ut på sin första permission, på egen hand, utan att brottsoffrets vårdnadshavare blivit tillfrågad om hon önskade information.

C.H. skötte denna permission, som han tillbringade tillsammans med sina föräldrar, utan anmärkning. Fjorton dagar därefter, den 22 augusti 2006, tog vårdnadshavaren själv telefonkontakt med anstalten och fick då av vikarierande kontaktmannen, B.A., upplysningar om tid och plats för den kommande permissionen den 2–3 september 2006.

E.G. hade i god tid före sin semester i augusti planerat C.H:s tredje permission. Hon fortsatte att söka advokat C.M., dock utan resultat. E.G. har delegation att fatta beslut om normalpermission, dock ej första normalpermission som beslutas lägst av kriminalvårdsinspektör. Av delegationen framgår att ett ärende skall överlämnas till närmast överordnad chef om ärendet är av principiell betydelse, av större omfattning, kan få betydelse utanför ansvarsområdet, föranleda stort intresse i massmedia eller om tveksamhet uppkommer vid avgörandet. E.G. gjorde själv bedömningen att C.H. kunde få tillbringa sin tredje permission hos sin familj i A, väl medveten om att även brottsoffret var bosatt i samma stadsdel och att kontakt ej etablerats med brottsoffrets vårdnadshavare. E.G. var helt övertygad om att C.H. inte tänkte ta kontakt med brottsoffret under permissionen, vilket ej heller skedde, och fann ej anledning att samråda i ärendet med närmaste chef. C.H. skötte således även sin tredje permission utan anmärkning.

Genom att vårdnadshavaren spontant tog kontakt med anstalten och därigenom fick upplysning om tid och plats för C.H:s permission var hon informerad, innan permissionen ägde rum. Hade vårdnadshavaren inte själv tagit denna kontakt hade hon inte fått någon underrättelse om permissionen, eftersom E.G. eller B.A. inte kunnat få fram uppgift om hennes adress och telefonnummer.[2]

Författningsbestämmelser

Enligt 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall, om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om i vilken anstalt den intagne befinner sig, om den intagne förflyttas till öppen anstalt, om den intagne får permission enligt 32 §§, om den intagne

[2] Från Kriminalvården har inhämtats att de tjänstemän som omnämns i remissvaret med initialerna E.G. och B.A. är Elisabeth Gustavsson och Bahaa Alethawi.

vistas utanför anstalt enligt 11, 14, 34, 37, 38 eller 43 §§, om den intagne avtjänar en del av straffet genom verkställighet utanför anstalt enligt 33 a §, om den intagne eller Kriminalvården ansöker om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, om den intagne friges, om den intagne rymmer och om den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten. En begärd underrättelse behöver inte lämnas angående en planerad vistelse utanför anstalten när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa. Underrättelse till målsägande angående frigivning skall lämnas i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt. Underrättelsen skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken (1949:381, FB) har en vårdnadshavare rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter.

Kriminalvårdens rutiner

Beslut i fråga om målsägandeinformation fattas enligt Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2006:17) bilaga 1 av verksamhetsstället. Chefen för verksamhetsområdet kan delegera uppgiften till en anställd som vunnit tillräcklig kunskap om och erfarenhet av aktuell ärendetyp.

Om ett ärende är av svår beskaffenhet, har principiell betydelse, är av större omfattning, kan få betydelse utanför ansvarsområdet, föranleda stor uppmärksamhet i massmedia eller uppkommer tveksamhet inför beslut i ärendet skall det överlämnas till närmast överordnad chef för avgörande om fortsatt handläggning (avsnitt 15 i arbetsordningen).

I Kriminalvårdens Handbok i rättsvård, kapitlet om målsägandeinformation, anges bl.a. följande. Förfrågan om målsägandeinformation och eventuella underrättelser skall, för det fall att målsäganden är underårig, skickas till målsägandens vårdnadshavare. Om målsäganden inte svarar på förfrågan om målsägandeinformation trots att Kriminalvården fått rätt adress får Kriminalvården anses ha fullgjort sin skyldighet då brev har skickats till målsäganden med uppmaning om att inkomma med svar (s. 4). Som metod för att hitta namn och adress till målsäganden anges adress i domen, adresskontroll i SPAR, kontakt med Skatteverket, kontakt med domstolen och eventuellt kontakt med målsägandebiträde, polis eller åklagare. Vidare anges att om alla nämnda åtgärder utförts får myndigheten anses ha fullgjort sin skyldighet (s. 5 f.). Kapitlet i sin helhet bifogas till detta yttrande.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården Region Väst har yttrat följande:

> Kriminalvårdschefen för verksamhetsområde Skogome har efter att ärendet uppmärksammats i media haft personlig kontakt med vårdnadshavaren och i samråd med henne kommit överens om på vilket sätt information om C.H:s kommande permissioner skall ske. Kriminalvårdschefen har också informerat vårdnadshavaren om att anstalten inte kommer att medverka till att förlägga C.H. framtida permissioner till A. C.H. är införstådd om det.
>
> I stort sett alla intagna på anstalten Skogome är dömda för brott för vilka enligt bestämmelserna i 35 § KvaL information skall lämnas till brottsoffer. Således skall all personal med klientnära arbetsuppgifter kunna hantera målsägandeinformation.
>
> Av utredningen framgår att kontaktmannen i aktuellt ärende saknar kunskap om hur man söker efter brottsoffrens adress i folkbokföringens

> dataregister SPAR. Hon har heller inte med högre chef eller klienthandläggare samrått i ärendet, vilket hon enligt Region Västs mening skulle ha gjort, innan hon medgav permission till det område, där brottsoffret är bosatt.
>
> Det föreligger ett angeläget utbildningsbehov inom anstalten att lära kontaktmännen handlägga målsägandeinformation enligt rättsvårdshandboken. Anstalten Skogome kommer att se till att sådan utbildning snarast kommer till stånd.

Huvudkontoret vill för egen del anföra följande.

Formerna för hur målsägande skall underrättas om sin rätt till information enligt 35 § KvaL är reglerade i Kriminalvårdens Handbok för rättsvård som utgör ett stöd för den person som handlägger visst ärende.

Vårdaren E.G. handlade frågan om målsägandeinformation. Hon sökte målsägandebiträdet, advokaten C.M., flera gånger för att efterhöra målsägandens inställning i informationsfrågan. Sådan kontakt är fullt legitim att ta och torde vidare, under förutsättning att målsäganden specifikt hänvisat till sitt biträde i fråga om målsägandeinformation, kunna vara tillräcklig. I förevarande fall har emellertid någon sådan hänvisning inte givits.

Som alternativa sätt att ta reda på korrekta uppgifter om målsäganden föreslås i handboken bl.a. en sökning i SPAR. En sådan sökning hade i det aktuella fallet lett till att målsäganden hade kunnat underrättas på ett korrekt sätt. Anstalten kan därför i detta avseende inte sägas ha gjort vad som ålegat den. Att svaret på förfrågan om målsägandeinformation uteblivit kan inte heller i ett fall som det förevarande jämställas med ett nekande svar eftersom osäkerhet har förelegat i fråga om målsäganden verkligen fått förfrågan. I sammanhanget kan dock noteras att den person som handlade frågan om målsägandeinformation och permission för C.H. förutom att ta kontakt med målsägandebiträdet även försökte hitta korrekta uppgifter på annat sätt än genom sökning i SPAR.

Sammantaget ser Kriminalvården – särskilt med beaktande av att fråga är om allvarlig brottslighet riktad mot ett barn och att anstalten varit medveten om eller i varje fall misstänkt att någon information inte nått målsäganden – allvarligt på det inträffade och anser att anstalten under förevarande omständigheter borde ha övervägt att inte medge C.H. permission. Av utredningen framgår att det främst är fråga om bristfällig handläggning i ett enskilt fall. Kriminalvården delar mot denna bakgrund regionens bedömning i fråga om vikten och behovet av utbildning i fråga om målsägandeinformation.

Kriminalvården vill vidare anföra följande.

Kriminalvårdens controllerfunktion fick i maj 2006 i uppdrag att genomföra en genomlysning av målsägandeinformationen. Syftet var att se om hanteringen av informationen handläggs i enlighet med lagstiftningen, Kriminalvårdens föreskrifter, rättshandbok och olika former av systemstöd. Översynen syftade även till att visa på goda och säkra rutiner för arbetet och påtala eventuella brister och förbättringsmöjligheter. I en rapport den 30 juni 2006 (dnr 02-2006-21657) anfördes bl.a. följande:

> Vi har i våra stickprovskontroller i de allra flesta fall funnit att förfrågan om målsägandeinformation hanterats korrekt och har skickats till rätt personkrets. – – – Rutinerna när svar på förfrågan om målsägandeinformation inkommer alternativt inte inkommer skiftar mellan de tillfrågade anstalterna. Vissa anstalter sätter en tid i förfrågan när svar senast skall inkomma. Den tiden sätts i relation till den strafftid den intagne har. Andra anstalter väntar en viss tid och betraktar uteblivet svar som ett nej. Ibland dokumenteras att svar inte inkommit. När svar inte inkommit kontrollerar de flesta adressen och några anstalter skickar påminnelse. Några anstalter skickade med svarskuvert i förfrågan. När förfrågan kommer i retur uppger samtliga anstalter att de efterforskar

> adressen enligt handbokens rekommendationer. Följer man råden i handboken anser man att det normalt inte är några svårigheter, men väl tidsödande, att få fram rätt adress. – – – Sammanfattningsvis kan sägas att möjligheterna att göra fel och/eller tillämpa regelverket olika är stora i arbetsprocessen runt målsägandeinformation. Det är oerhört viktigt och en förutsättning för att hanteringen i övrigt skall bli korrekt att det finns tillräcklig kompetens och kontrollsystem i det skede när man avgör vem som skall tillfrågas om målsägandeinformation. Rättsvårdshandboken uppfattas av de flesta anstalter som ett bra stöd men det har uppkommit ett antal frågor där tydligare normering efterfrågas.

Kriminalvården genomför nu en översyn av avsnittet om målsägandeinformation i rättsvårdshandboken för att ge ytterligare stöd vid handläggningen av dessa ärenden. Kriminalvårdens generaldirektör har i en skrivelse till berörd personal lämnat kompletterande anvisningar om hur målsägandeinformationen skall hanteras i avvaktan på att översynen av handboken blir färdig.

Till yttrandet bifogades även det nyss nämnda avsnittet om målsägandeinformation ur Kriminalvårdens rättsvårdshandbok.

Bedömning

Under förutsättning att en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid *skall* målsäganden, enligt 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om den intagnes situation, t.ex. i vilken anstalt den intagne befinner sig och om den intagne får vissa typer av permission. Kriminalvården har således en lagstadgad skyldighet att fråga målsäganden om han eller hon vill hålla sig underrättad om den intagne. Kriminalvården kan sedan, i vissa undantagsfall, frångå en sådan begäran, t.ex. om en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa. Jag vill dock betona att målsäganden *alltid* skall tillfrågas. På vilket sätt målsäganden skall tillfrågas är inte reglerat i lag eller annan författning. I Kriminalvårdens rättsvårdshandbok finns emellertid ett utförligt och instruktivt avsnitt i frågan. Av remissvaret framgår också att Kriminalvården tar problemet med målsägandeinformationen på stort allvar, och jag noterar att en översyn nu görs av det aktuella avsnittet i rättsvårdshandboken i syfte att ytterligare underlätta tillämpningen av 35 § kriminalvårdslagen.

När det gäller det aktuella fallet har Kriminalvården lämnat en redogörelse för vilka åtgärder som vidtogs i försöket att kontakta målsäganden. Som framgår av yttrandet har dock anstalten *inte* vidtagit samtliga de åtgärder som finns upptagna i rättsvårdshandboken. Särskilt anmärkningsvärt är att SPAR-registret inte utnyttjats. För denna underlåtenhet förtjänar anstalten allvarlig kritik. Jag instämmer också i Kriminalvårdens, Region Väst, kritiska syn på att ärendet inte överlämnades till högre chef för beslut.

Jag är medveten om att det i vissa fall – i synnerhet vid sexualbrott – är mycket ovanligt att målsägandens namn och adress redovisas i den del av domen som är offentlig, eftersom dessa uppgifter, av förklarliga skäl, åtnjuter ett starkt sekretesskydd. I samband med att domen expedieras till Kriminalvården redovisas heller inte målsägandens namn och adress i de fall där domstolen förordnat om sekretess och om att denna skall bestå. Konsekvensen är

att det ibland kan vara svårt eller i vart fall omständligt för Kriminalvården att fullgöra sina skyldigheter enligt 35 § kriminalvårdslagen. I Kriminalvårdens rättsvårdshandbok föreslås, som tidigare sagts, en rad olika sätt att få fram aktuella adressuppgifter m.m. Där nämns i och för sig målsägandebiträdet som en eventuell kontaktmöjlighet. Enligt min mening bör dock Kriminalvården inte förlita sig på målsägandebiträdet. Det är att märka att målsägandebiträdets uppdrag, i normalfallet, avslutas senast i samband med att domen i brottmålet vinner laga kraft och att målsägandebiträdet därefter inte har någon skyldighet att bistå vare sig målsäganden eller Kriminalvården.

Med hänsyn till vad Kriminalvården i övrigt har anfört finner jag att någon ytterligare åtgärd inte är påkallad från min sida.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post

(Dnr 4929-2005)

I en anmälan till JO klagade Hanna Söderberg på Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan). Hon uppgav bl.a. att hon under de senaste tre veckorna hade försökt att nå Alfa-kassan per telefon ett hundratal gånger men aldrig nått fram. Då hon försökte att skicka ett e-postmeddelande, visade det sig att kassan har lagt ned sin e-postsvarstjänst för att fokusera sina resurser på att svara i telefon.

Utredning

Alfa-kassan anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan.

Kassaföreståndare Hans Mattsson och försäkringsledare Saga Fröjd gav in Alfa-kassans remissvar av vilket framgick följande.

Alfa-kassan är öppen för anslutning av alla yrkeskategorier på arbetsmarknaden. Härutöver har Alfa-kassan regeringens uppdrag att betala ut grundersättning till dem som inte är anslutna till någon a-kassa.

Kassan har haft begränsade möjligheter att skaffa resurser och anställa tillräckligt med personal med de medel staten betalat till Alfa-kassan för verksamheten med grundersättning. Genom att avtalet med staten ändrades från den 1 januari 2005 har Alfa-kassan numera bättre möjligheter att förstärka och satsa på service och tillgänglighet.

Hanna Söderberg, som anslöt sig till Alfa-kassan den 1 oktober 2005, inkom med en anmälan om arbetslöshet den 14 oktober 2005. Efter det att ansökan kompletterats vid två tillfällen fattades beslut i ärendet den 1 december 2005. Vad avser Hanna Söderbergs ytterligare kontakter med kassan har hon enligt en tjänsteanteckning haft telefonkontakt med kassan den 22 november 2005.

Kassan har under år 2005 haft ett kraftigt ökat inflöde av ärenden. Till följd härav ökade handläggningstiderna, vilket i sin tur genererade ett ökat antal telefonförfrågningar och hög belastning på telefonin. Tillgängligheten blev därmed sämre för den enskilde. I anledning härav valde kassan att koncentrera handläggarresurserna till ersättningsärenden i syfte att därigenom åtminstone på sikt minska belastningen på telefonin. Under augusti–september anställdes 25 personer som extra telefonipersonal för att besvara enklare försäkringsfrågor. Kassans 25 telefonlinjer är för närvarande öppna och bemannade kl. 09.00–12.00 och 13.00–15.00 och kommer fr.o.m. den 1 februari att vara öppna mellan kl. 09.00 och 15.00. Antalet samtal som kan köplaceras kommer då också att utökas. De redan vidtagna åtgärderna har medfört kortare kötider och tillgängligheten per telefon ligger på 20 % av antal påringningar. De planerade åtgärderna torde förbättra situationen ytterligare. Vidare har handläggningstiderna kortats och låg strax före julhelgen på fem arbetsdagar.

Inför midsommaren 2005 stängdes tills vidare e-postadressen post@alfakassan.se. Detta innebär emellertid inte att all e-post är stängd. All övrig e-postverksamhet fungerar som tidigare och har även byggts ut under året. En meddelandeservice via den s.k. Internetkassan har vidare öppnats

under det gångna året, till vilken för närvarande ca 20 000 personer har tillgång.

Stängningen av den nämnda e-postadressen annonserades på kassans hemsida och personer som använt sig av kassans e-postadress har i svarsform hänvisats till alternativa kontaktvägar […].

Bakgrunden till att kassan valde att tills vidare stänga den aktuella e-postadressen var följande.

Adressen post@alfakassan.se var öppen för frågor i försäkringsärenden inte bara för personer anslutna till kassan utan även för allmänheten. En stor andel av de frågor som mottogs och besvarades avsåg därför inte kassans ärenden. Arbetet med denna e-post blev därför mycket betungande och resurskrävande. Åtta handläggare var avsatta enbart för att administrera e-post och behov av ytterligare personalförstärkning förelåg.

Enligt kassans erfarenhet föranleder en besvarad förfrågan via e-post ytterligare frågor. Kommuniceringen i det enskilda ärendet blir därigenom splittrad, vilket medför att överblickbarheten av frågor och svar blir dålig. Härtill kommer att möjligheterna att lämna korrekt information begränsas av att frågorna till följd av försäkringens komplexitet ofta är oklara. Det är dessutom vanligt att samma person både ringer och sänder e-post i samma ärende, varför ett svar per e-post redan kan ha avgivits per telefon.

Genom att stänga den aktuella e-postadressen koncentrerades handläggarresurserna i likhet med vad ovan beskrivits beträffande telefonin till ersättningsärendena vilket medförde kortare handläggningstider. Kassan avser emellertid att den 1 februari öppna en effektivare och modifierad form av den tidigare e-postadressen för försäkringsfrågor med fler riktade adresser och med inriktning mot telefonsvar när detta är mest rationellt.

– – –

Avslutningsvis vill kassan vad gäller kassans skyldighet att vara tillgänglig anföra att kassan, oaktat arbetslöshetskassorna inte utgör myndigheter och därmed inte är skyldiga att följa förvaltningslagens bestämmelser i sin ärendehantering, alltid strävar efter att följa förvaltningslagens handläggningsregler i enlighet med kommentarerna i den av Inspektionen för arbetslöshetskassorna utarbetade handboken ”Regelbok för arbetslöshetskassor”.

Hanna Söderberg gavs möjlighet att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Det kan nämnas att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) härefter i en rapport den 14 juli 2006 till regeringen behandlat bl.a. frågan om Alfa-kassans tillgänglighet. I rapporten konstateras bl.a. att kassan hade stängt sin e-postadress i syfte att frigöra personal för handläggningen, att kassan i juli 2005 lämnat en åtgärdsplan i frågan i vilken kassan bl.a. angett att den kommer att mer långsiktigt se över bemanning etc. vad avser telefontjänst och e-post samt att möjligheten att skicka e-post till kassan öppnades igen i februari 2006. (Se rapport 2006:16 Kostnadsutvecklingen för anslaget 22:8 ap.3, Bidrag till administration av grundbeloppet.)

I ett beslut den 20 november 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO har till främsta uppgift att utöva tillsyn över att myndigheter och deras befattningshavare efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter och står därför under JO:s tillsyn endast till den del deras verksamhet innefattar myndighets-

utövning. Kassornas handläggning av ärenden om ersättning är exempel på sådant som kan bli föremål för JO:s granskning (se JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 242).

Frågor som rör arbetslöshetskassornas tillgänglighet dvs. enskildas möjlighet att komma i kontakt med kassan avser normalt inte myndighetsutövning. För att kassorna skall kunna fullgöra sina uppgifter med ersättningsärendena är det emellertid nödvändigt att de kan nås i dessa avseenden. Sådana kontakter kan enligt min mening hänföras till myndighetsutövningen.

För myndigheter gäller att de skall följa förvaltningslagens (1986:223) regler. När det gäller exempelvis skyldigheten att kommunicera uppgifter i ersättningsärenden har det ansetts att kassorna bör inhämta ledning i förvaltningslagens regler (se bl.a. JO:s beslut den 20 december 2002, dnr 4448-2000, JO:s hemsida, www.jo.se). Det är naturligtvis önskvärt att kassorna i dessa ärenden också beaktar den år 2003 införda regeln i förvaltningslagen (5 §) enligt vilken enskilda skall kunna kontakta en myndighet med hjälp av elektronisk post. Någon skyldighet föreligger dock inte i detta hänseende. Av remissvaret framgår dock att Alfa-kassan använder sig av e-post i kontakterna med allmänheten och enskilda sökande. Vid sådant förhållande måste den enskilde kunna utgå ifrån att systemet fungerar och att den e-post som skickas med anledning av ett ersättningsärende tas om hand. I de situationer en stängning befinns nödvändig måste åtgärder vidtas för att minska olägenheterna av stängningen. I detta fall har upplysts att kassan informerade om stängningen på kassans hemsida och att enskilda som skickade e-post till den aktuella adressen hänvisades till andra kontaktvägar. Med hänsyn härtill stannar jag vid nyss gjorda uttalanden i den delen.

Hanna Söderberg har också anfört att det varit svårt att komma fram till kassan på telefon. I vilken närmare utsträckning som Alfa-kassan bör vara tillgänglig på telefon är emellertid en resursfråga som jag inte kan uttala mig om.

Fråga om en arbetslöshetskassas åtgärd att hålla inne ersättning under utredningstiden skulle ha dokumenterats i ett formligt beslut

(Dnr 5088-2005)

I en anmälan till JO klagade N.E. på Metallindustriarbetarnas arbetslöshetskassa (numera IF Metalls arbetslöshetskassa). I anmälan uppgav N.E. bl.a. följande. Han hade anmält sig till studier på halvfart och var samtidigt aktivt arbetssökande. Två veckor efter kursstart sände han in kassakort i vilka han deklarerade att studier hade påbörjats. För att förtydliga att han studerade på halvfart deklarerade han fyra timmars arbete eftersom det inte fanns några andra närliggande valalternativ på kassakorten. Efter utredning beslutade kassan att stänga av honom från rätt till ersättning under fyra veckor vilket i praktiken blev sju veckor eftersom han var avstängd under pågående utredning. Han är kritisk till avstängningen under utredningstiden.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in från arbetslöshetskassan. Bland dessa fanns en begäran den 22 september 2005 om skriftlig förklaring av N.E. till att han den 29 augusti–11 september 2005 fått ersättning motsvarande tre dagar samtidigt som han studerat. I skrivelsen uppgav kassan att den avsåg att utreda saken och fatta ett beslut om återkrav samt att ersättningen var stoppad under den tid utredningen pågick.

Kassan anmodades att yttra sig angående frågan om åtgärden att hålla inne ersättning borde ha dokumenterats i ett överklagbart beslut.

Kassans styrelse gav in ett remissvar av vilket framgick bl.a. följande.

– – –

Hade det då gjort någon skillnad för N.E. i fall beskedet om att hålla inne ersättningen i stället meddelats i ett överklagbart beslut? Frågan blir bara intressant om en omprövningsbegäran inkommer innan kassan fattat beslut i ersättningsfrågan (därefter hålls ju ingen ersättning inne). Kassan hade sannolikt avslagit omprövningsbegäran då N.E. riskerade att inte anses vara ersättningsberättigad överhuvudtaget under tiden med studier ... N.E. hade då kunnat överklaga beslutet och fått det prövat i länsrätten (men då blir frågan bara teoretisk eftersom kassan hunnit fatta beslutet om ersättningsrätt långt innan beslutet om innehållande av ersättning fattats i länsrätten).

Fördelen med en möjlighet att överklaga hade i och för sig varit att det då skapats en rättspraxis om när och i vilken omfattning kassan äger rätt att hålla inne ersättning, vilket saknas i dag. Kassan hade dock hellre sett en tydlig lagstiftning, för en ökad förutsägbarhet för den sökande.

Kassan har inte funnit något uttryckligt krav i lag eller annan rättskälla som påvisar att kassan borde fattat ett överklagbart beslut i frågan att hålla inne ersättningen. Någon egentlig fördel för N.E. att få ett sådant beslut har kassan inte heller funnit.

– – –

N.E. gavs möjlighet att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ombads härefter att yttra sig i frågan om en arbetslöshetskassas åtgärd att hålla inne ersättning bör dokumenteras i ett formligt beslut som efter omprövning skall kunna överklagas.

IAF gav in ett yttrande av vilket framgick bl.a. följande.

– – –

IAF delar den uppfattning som Arbetsmarknadsstyrelsen tidigare har framfört, särskilt med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, att rätten att hålla inne ersättning bör ges direkt lagstöd.

Ett lämpligt förfarande, vid tveksamhet om det föreligger rätt till ersättning i någon omfattning, helt eller delvis, bedöms vara att som Försäkringskassan gör använda sig av provisoriskt beslut om att hålla inne ersättning, eller att ersättning betalas ut med lägre belopp, till dess att slutligt beslut fattas. Det måste därvid föreligga sannolika skäl till att rätten till ersättning kommer att påverkas. Den enskilde skall kunna begära omprövning av beslutet, och omprövningsbeslutet skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. När utredning anses klar fattas ett slutligt beslut och i vissa fall har utredningen avslutats i så pass god tid att provisoriskt beslut inte kommer att behöva tas. Med detta förfarande kommer beslut om minskning eller indragning av er-

sättning som ogillas av den som det berör att omprövas. Genom direkt lagstöd till omprövning och överklagan av beslut som ingriper negativt på rätten till ersättning tillvaratas den enskildes rättssäkerhet.

Under handläggningens gång är det viktigt att handläggningen av ärendet sker skyndsamt så att ett slutligt beslut kan fattas.

Så länge reglering saknas i lag utöver 66 § tredje stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) är det den rådande praxisen som alltjämt gäller vilken är väl förankrad. Det innebär att arbetslöshetskassorna även i fortsättningen skall innehålla ersättning under utredningstid, där det finns skäl till att ifrågasätta rätten till ersättning, under förutsättning att den totala ersättningen som innehålls inte uppgår till högre belopp än det som kan komma i fråga för den aktuella sanktionsåtgärden. Förutsättning för att innehålla ersättning bör även med rådande praxis vara att det kan anses sannolikt att ersättningen kommer att minskas eller dras in.

IAF anser sammanfattningsvis att när en arbetslöshetskassa skall innehålla ersättning bör kassan upprätta ett beslut om denna åtgärd. Den enskilde bör här få stöd i lagen till att kunna få ett sådant beslut omprövat, samt bör det också finnas ett direkt lagstöd för den enskilde som ger möjlighet till att överklaga ett sådant omprövningsbeslut. IAF hänvisar till sitt lämnade förslag till regeringen i budgetunderlaget för perioden 2007–2009 att arbetslöshetskassornas möjlighet att innehålla ersättning under utredning om ifrågasatt ersättningsrätt ges lagstöd.

I ett beslut den 10 maj 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Jag uttalade i ett beslut den 23 februari 2004 (JO:s ärende dnr 2774-2002) att det inte finns något utrymme för en arbetslöshetskassa att hålla inne ersättning under utredning utöver vad som följer av ALF. I det nu aktuella ärendet utgår jag från att det varit fråga om tillämpning av 66 § tredje stycket ALF enligt vilket ersättning som tillkommer den sökande kan hållas inne i avvaktan på utredning i ärendet om det finns sannolika skäl att en sökande med stöd av bestämmelsens första stycke skall frånkännas rätt till arbetslöshetsersättning. Ett sådant frånkännande kan ske om en sökande medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

I den gamla lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring fanns motsvarigheten till den nyss nämnda bestämmelsen i 34 §. Bestämmelsen hade utformats i huvudsaklig överensstämmelse med 20 kap. 3 § d) lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), se SOU 1971:42 s. 253. Den senare bestämmelsen innehåller en möjlighet för Försäkringskassan att dra in eller sätta ned ersättning om den ersättningsberättigade medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. Försäkringskassans lagliga möjligheter att hålla inne ersättning eller utge den med lägre belopp till dess slutligt beslut har fattats innefattar bl.a. den situationen (se 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL). Sådana provisoriska beslut kan på begäran omprövas eller överklagas (20 kap. 10 och 11 §§ AFL).

För arbetslöshetsförsäkringens del framgick av 34 § i den gamla ALF-lagen att beslut om indragning av arbetslöshetsersättning i avvaktan på utredning skulle anmälas till Arbetsmarknadsstyrelsen. Innehållandet av ersättning

ansågs således som ett beslut. Det finns inte anledning att se annorlunda på det vid tillämpning av 66 § tredje stycket ALF.

Mot ovanstående bakgrund måste en arbetslöshetskassas bedömning att hålla inne ersättning med stöd av 66 § tredje stycket ALF enligt min mening ses som ett beslut i ett ärende om rätt till ersättning enligt ALF. Av 49 § ALF framgår att ett sådant beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Innan detta kan ske måste kassan ha omprövat beslutet enligt 61 § ALF (50 § ALF).

Ett provisoriskt beslut att i avvaktan på utredning hålla inne ersättning skall således i linje med vad IAF har anfört på samma sätt som ett slutligt beslut om frånkännande meddelas i skriftlig form tillsammans med en fullföljdshänvisning. Den sökande ges då möjlighet att få beslutet överprövat, i vart fall till dess ett slutligt beslut i frågan har fattats.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) angående handläggningen av tre ärenden; fråga bl.a. om förbigående av ombud, krav på protokollsjustering samt utformningen av besked om avslutande av ärenden

(Dnr 329-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade advokaten Robert Fröman som ombud för Centrum Kompaniet i Stockholm AB (Centrumkompaniet) på Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Klagomålen avsåg handläggningen av tre ärenden.

Av anmälan framgick bl.a. följande.

Centrumkompaniet äger bl.a. Rinkeby Centrum. Till DO inkom den 14 april 2004 från tre personer anmälningar mot Centrumkompaniet med påståenden om etnisk diskriminering i samband med hyra av affärslokaler i Rinkeby Centrum. DO ställde i skrivelser den 5 juli 2004 till Centrumkompaniet vissa frågor med anledning av anmälningarna. Den 8 juli 2004 anmälde sig Robert Fröman som ombud för Centrumkompaniet och begärde anstånd med att yttra sig, vilket beviljades. Yttrande i ärendena gavs in den 25 augusti 2004. Den 1 september 2004 blev Clara Wrangel, den jurist som biträder Robert Fröman, uppringd av juristen Karin Lundin vid DO som infordrade fullmakt. I anslutning till det upprättade Clara Wrangel en aktanteckning med följande innehåll.

KL ringde och påtalade att vi inte lämnat in en fullmakt om att vi har rätt att företräda Centrumkompaniet.

Jag kollade upp frågan om det verkligen behövs fullmakt och återkom till KL med meddelandet att det normalt sett inte skall behöva lämnas in fullmakt vid kontakter med myndigheter som DO. KL höll då med och frånföll kravet på fullmakt eftersom hon inte ansåg sig ha anledning tvivla på att vi företrä-

der Centrumkompaniet. Vi kom överens om att hon skall höra av sig för det fall att det uppstår ett behov av fullmakt.

DO skall fortsättningsvis kommunicera med oss i detta ärende.

Den 23 september 2004 ringde Clara Wrangel till Karin Lundin för att höra vad som hade hänt i ärendena. Därefter begärde Robert Fröman den 9 december 2004 besked beträffande ärendenas fortsatta handläggning. Denna begäran besvarades inte. Den 3 januari 2005 skickade DO en kallelse direkt till Centrumkompaniet (och utan kopia till Robert Fröman) till överläggning den 22 februari 2005. På Centrumkompaniet trodde man att Robert Fröman hade fått en egen kallelse eller åtminstone kopia av kallelsen. Robert Fröman fick inte kännedom om överläggningen förrän Clara Wrangel den 14 januari 2005 ringde till Karin Lundin för att påminna om brevet den 9 december 2004. Karin Lundin uppgav att kallelsen ställts till Centrumkompaniet utan kopia till Robert Fröman av det skälet att DO nu beslutat sig för att alltid infordra skriftlig fullmakt. Skriftlig fullmakt gavs in den 27 januari 2005. Mötet sköts upp till den 16 mars 2005.

Den 6 april 2005 fick Robert Fröman ett protokoll från mötet den 16 mars 2005 med begäran dels om eventuella synpunkter (att i så fall bifogas protokollet), dels om justering av protokollet. Ett memorandum med korrigeringar och kompletteringar avseende protokollet skickades till DO. I stället för att som tidigare sagts foga detta memorandum till protokollet ändrade DO i protokollet och upprepade sin begäran om justering. Ytterligare synpunkter togs in i memorandum, som sändes till DO den 3 maj 2005, och ett nytt protokoll med ny begäran om justering översändes av DO den 4 maj 2005.

Robert Fröman ifrågasatte begäran om protokollsjustering. Vid telefonsamtal den 22 juni 2005 framförde Karin Lundin emellertid att så snart protokollet justerats skulle ärendet komma att föredras för ombudsmannen. Vidare angav Karin Lundin bl.a. att om protokollet inte justerades skulle DO komma att väcka talan mot Centrumkompaniet. Med åberopande av vad Karin Lundin anfört justerade Robert Fröman DO:s protokoll och skickade det till DO den 27 juni 2005.

Den 25 november 2005 begärde Robert Fröman att DO skulle avskriva ärendena. Som enda reaktion på denna begäran fick Robert Fröman kännedomskopior av likalydande skrivelser den 1 december 2005 från DO till var och en av anmälarna med följande innehåll.

DO förstår att du befinner dig i en svår situation och att du har blivit utsatt för en kränkande behandling.

DO anser dock att det finns svårigheter att bevisa att Centrumkompaniets behandling och bemötande av dig eller att beslutet om uppsägning av ditt hyreskontrakt har haft samband med din etniska tillhörighet. DO bedömer att en talan i domstol inte skulle kunna drivas med framgång. DO kommer därför inte att utreda ditt ärende vidare.

Centrumkompaniet gjorde vidare gällande att DO brustit i handläggningen av ärendena enligt följande.

Det är oklart om skrivelserna den 1 december 2005 är beslut och om de i så fall är beslut varigenom DO skilt sig från ärendena.

I två av ärendena har Centrumkompaniet aldrig sagt upp något hyresavtal och i det tredje ärendet är det fråga om en normal uppsägning på grund av utebliven hyresbetalning enligt gängse rutiner på marknaden och som på gängse vis återkallades när hyra erlades inom i hyreslagen angiven tidsfrist.

I skrivelserna konstaterar DO att Centrumkompaniet utsatt anmälarna för kränkande behandling. Utöver vad som framgått ovan har DO inte försökt förklara vad som skulle ha utgjort den påstått kränkande behandlingen. Inte heller framgår något skäl till varför DO ser sig föranlåten att över huvud taget göra detta uttalande.

Genom hänvisningarna till ”Centrumkompaniets behandling och bemötande” och ”beslutet om uppsägning av ditt hyreskontrakt” förefaller DO framföra en värdering med avseende på vad som förevarit mellan parterna i ett kommersiellt hyresförhållande. Om detta inte utgör diskriminering eller trakasseri i diskrimineringslagens mening, saknar dock DO både anledning och kompetens att uttala sig. Det kan knappast vara DO:s uppgift att fälla omdömen om vad som är god sed på hyresmarknaden om de inte har någon bäring på DO:s ansvarsområde.

Centrumkompaniet anförde sammanfattningsvis att kritik mot DO:s handläggning var befogad i följande avseenden: förbigående av ombud, krav på protokollsjustering, oklarhet om fattat beslut, felaktiga påståenden och opåkallat utpekande.

Centrumkompaniet var även kritiskt till uttalanden som handläggaren hos DO gjort i pressen.

Till anmälan hade fogats 17 bilagor.

Utredning

DO anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som anförts, utom såvitt avsåg uttalandena i pressen.

DO Katri Linna lämnade följande svar.

Inledning

DO får med anledning av JO:s remiss avge följande yttrande.

När det gäller den yttre ramen för ärendenas handläggning och det sammanhang i vilket anmälan skall ses kan inledningsvis hänvisas till advokaten Robert Frömans framställning i anmälan till JO. DO vill också hänvisa till de sakuppgifter som framgår av myndighetens dagboksblad i ärendena. Akterna i ärendena fogas till detta yttrande för att finnas tillgängliga vid JO:s granskning av anmälan.

En ytterligare bakgrund till de ärenden som avses i anmälan redovisas i ett särskilt yttrande av juristen Karin Lundin som var den handläggare hos DO som hade hand om ärendena fram till […] den 30 augusti 2005, se bilaga.

DO får för egen del tillägga följande rörande Centrumkompaniets genom advokaten Fröman framförda kritik. DO följer därvid de punkter som advokaten Fröman särskilt har tagit upp i sin anmälan.

1 Förbigående av ombud

Handläggningen här av ärendena när det gäller frågan om att kräva fullmakt från ett uppgivet ombud är inte lika strikt som i domstolsprocessen. Såsom

anförts av handläggaren Karin Lundin godtogs det förhållandet att advokaten inte företett fullmakt. Att en kallelse likväl inte tillställdes ombudet utan huvudmannen har uppenbarligen berott på ett misstag så som närmare har förklarats av Karin Lundin.

Om DO har godtagit att en advokat formlöst företräder den uppgivna huvudmannen skall kommunicering av handlingar m.m. därefter lämpligen ske med ombudet och inte med huvudmannen för det fall det inte finns skäl att också tillställa huvudmannen ett eget exemplar, t.ex. vid kallelse till sammanträde där företrädare för huvudmannen skall närvara eller liknande.

DO vill beklaga att rutinerna – som avser att vara flexibla i förhållande till den anmälde – inte har fungerat väl i det här fallet. DO vill också beklaga det besvär och merarbete som det inträffade kan ha medfört för Centrumkompaniet och dess ombud.

– – –

3 Krav på protokollsjustering

Karin Lundin har redogjort för sin syn på det som har förevarit. Det kan noteras att hennes och advokaten Frömans uppgifter om vad som gjorts och sagts inte helt överensstämmer. Det kan inte uteslutas att någon missuppfattning ligger bakom advokaten Frömans kritik i denna del.

För egen del vill DO tillägga att något krav på protokollsjustering eller godkännande av upprättade samtalsanteckningar inte har ställts upp i instruktioner eller liknande från myndighetens sida. Vad det gäller är att så långt möjligt försöka få till stånd en samstämmig uppfattning om vad som har sagts och gjorts vid en överläggning mellan DO och den anmälde. Det kan givetvis vara av värde i händelse av en senare tvist inför domstol och är över huvud taget en fråga om god ordning att anmälaren och den anmälde är ense om det faktiska händelseförlopp som anmälan rör. Så som torde framgå av Karin Lundins yttrande har långtgående ansträngningar här också gjorts för att tillmötesgå ändringsförslag som den anmälde framfört. Samtalsanteckningarna har således flera gånger skickats till Centrumkompaniet och förslag till förändringar har införts i texten.

I ett läge där anmälaren och den anmälde har svårighet att enas om vad som sagts kan det enligt DO:s uppfattning te sig mer rationellt att foga både anmälarens och den anmäldes anteckningar till akten och godta att det inte går att enas om vad som har sagts.

4 Oklarhet om fattat beslut

En av de uppgifter som DO har är att utreda anmälningar från enskilda och i de fall DO bedömer att ett biträde är behövligt eller lämpligt kan DO driva en skadeståndstalan för en enskild som anser sig ha blivit diskriminerad. DO beslutar inte om en person har blivit diskriminerad eller inte. Det är domstolens sak att pröva huruvida det som den enskilde har upplevt är diskriminering enligt lagen eller inte.

De brev (”avslutsbrev”) som DO skriver till anmälaren är en information till den enskilde anmälaren att DO inte kommer att företräda personen i fråga i en domstolsprocess om diskriminering. I förarbetena till lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering (prop. 1993/94:101 s. 77) framgår att det med hänsyn till att DO:s talerätt enligt den lagen endast får utövas under mycket begränsade och i lag angivna kriterier, kan besluten avfattas mycket kortfattat och allmänt. DO motiverar därför i de flesta fall mycket kortfattat för den enskilde varför myndigheten inte kommer att driva just dennes ärende till domstol.

Det kan möjligen också diskuteras om de brev som DO skriver till den enskilde (”avslutsbrev”) är egentliga beslut i förvaltningsrättslig mening eller

inte. Brevet ger naturligtvis uttryck för ett ställningstagande från DO:s sida i den meningen att det ger uttryck för DO:s bedömning att vidare åtgärder inte kommer att vidtas av DO för att utreda saken. Detta ställningstagande eller beslut saknar emellertid rättslig verkan och kan inte överklagas i förvaltningsrättslig ordning vilket brukar vara ett kännetecken för ett beslut inom förvaltningsrätten.

Man kan möjligen se handläggningen så långt som ett förstadium till vad som senare kan bli ett ärende i förvaltningsrättslig mening om DO beslutar sig för att vidta en åtgärd mot den anmälde som kan anses innefatta myndighetsutövning. DO har sig bekant att en sådan diskussion har förts när det gäller den rätta karaktäristiken av t.ex. JO:s och JK:s tillsynsärenden innan dessa övergår i att en åtgärd vidtas mot en arbetstagare inom ramen för ett disciplinförfarande, beslut om förundersökning, åtal m.m. (Jfr Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 55).

Oaktat det nu sagda ter det sig naturligt att betrakta handläggningen av anmälningarna som ärenden i förvaltningslagens mening och att tillämpa förvaltningslagens regler så långt möjligt och lämpligt även när det inte är fråga om myndighetsutövning mot någon enskild.

Oavsett hur det förhåller sig med DO:s avslutsbrev i förvaltningsrättsligt hänseende delar DO advokaten Frömans uppfattning att det givetvis är önskvärt att det klart framgår att ärendet genom brevet är avslutat, särskilt naturligtvis i sådana fall då den anmälde har hörts och deltagit i handläggningen i ärendet. Kopia av avslutsbrevet skickas därför regelmässigt till den anmälde. DO har inte tidigare mötts av uppfattningen att det varit svårt att förstå formuleringen ”DO kommer inte att utreda ditt ärende vidare”. DO har under årens lopp arbetat aktivt med sin språkpolicy i syfte att göra kommunikationen utåt mera lättbegriplig. Givetvis får detta inte äventyra tydligheten i vad myndigheten avser med de olika formuleringarna.

När nu saken har förts på tal och tydligheten i DO:s besked har satts i fråga avser DO att överväga om formuleringen av dessa avslutsbrev kan göras tydligare, t.ex. med tillägget att ”handläggningen av ärendet hos DO har avslutats” eller en liknande tydlig upplysning.

5 Felaktiga påståenden

DO har inte till uppgift att i varje enskilt fall utreda och ta ställning till om ett visst förfarande är diskriminering eller inte. I de fall DO anser att det finns fog för en anmälan och DO anser att det finns skäl att driva ärendet till domstol kan DO företräda en enskild och då blir DO part i tvisten.

Att avslutsbreven har formulerats så att ”DO anser att det finns svårigheter att bevisa att Centrumkompaniets behandling och bemötande av dig eller att beslutet om uppsägning av ditt hyreskontrakt har haft samband med din etniska tillhörighet” beror på att de tre kvinnorna själva har haft uppfattningen att en av dem blivit uppsagd och att två av dem har fått besked om att om de inte rättar sig efter hyresvärdens anvisningar kan deras kontrakt komma att sägas upp. DO har haft för avsikt att ta upp och kommentera det som anmälarna har uppfattat som en diskriminerande behandling/bemötande och som de anfört i sina anmälningar och under utredning hos DO.

DO beklagar om det kan uppfattas så att DO menar att Centrumkompaniet har sagt upp kvinnornas hyreskontrakt. DO har inte utrett och tagit ställning till om så är fallet utan har bara haft för avsikt att bekräfta för anmälarna att DO har uppfattat på vilket sätt de anser sig ha blivit diskriminerade.

6 Opåkallat utpekande

I detta fall har som tidigare har framhållits de avslutsbrev/beslut som skrivits till [namnen här utelämnade, JO:s anmärkning] avsett att vara en information till var och en av dem att DO inte avsåg att driva deras ärende till domstol.

Det är DO:s uppfattning att de flesta som vänder sig till myndigheten upplever sig ha blivit utsatta för en kränkning av något slag, oavsett om förfarandet i fråga faller inom ramen för bestämmelserna om förbud mot diskriminering eller inte. Det är därför inte ovanligt att DO i sina brev till anmälaren med upplysning om att myndigheten inte kommer att driva deras ärende, trots detta ändå vill uttrycka en viss medkänsla med deras upplevelse, oavsett om det inträffade är att betrakta som diskriminering eller inte.

Det är då givetvis viktigt att denna ambition, grundad på en medkänsla med anmälarens många gånger utsatta position, inte kläds i formuleringar som kan uppfattas som ett konstaterande av att den anmälde faktiskt har gjort sig skyldig till ett beteende som innefattar diskriminering. Också den anmälde har naturligtvis ett berättigat intresse av att inte bli anklagad för diskriminering utan att det har slagits fast av domstol.

DO har förståelse för att beslutets formulering kan uppfattas som att DO ansett att Centrumkompaniet skulle ha gjort sig skyldig till diskriminering i kvinnornas fall. Detta har dock som nämnts inte varit avsikten. När nu advokaten Fröman har satt ljuset på formuleringarna i de aktuella breven ser DO själv att det finns ett utrymme för förbättringar av formuleringarna som kan tillgodose båda de syften som nyss har berörts. DO avser att ta initiativ till en översyn av de avslutsbrev som hittills har använts med ambitionen att förbättra dem och göra DO:s intentioner tydligare. DO vill beklaga det obehag som Centrumkompaniet och dess ombud kan ha vållats genom den olyckliga formuleringen.

Av de till yttrandet fogade synpunkterna från Karin Lundin framgick följande.

1 ”Förbigående av ombud”

Enligt min uppfattning har det rådande arbetssättet bland handläggarna varit att ombud för såväl anmälare som anmäld part måste inkomma med en skriftlig eller muntlig fullmakt. I enlighet med detta ringde jag den 1 september 2004 till Baker & McKenzie (B&M) och efterfrågade en fullmakt. Wrangel ifrågasatte då nödvändigheten av en fullmakt vilket jag fann lite märkligt. Advokater som agerar ombud bifogar normalt en fullmakt i samband med att man yttrar sig till DO. När Wrangel återkom på nytt i frågan och höll fast vid sin inställning frånföll jag kravet eftersom jag inte såg någon anledning att ifrågasätta att byrån företrädde Centrumkompaniet.

Att jag därefter den 3 januari 2005 skickade en kallelse direkt till Centrumkompaniet var ett rent misstag. Kallelsen borde givetvis ha ställts till B&M. Eftersom en fullmakt saknades i ärendet hade jag missat att bocka i ”ombud” i avsedd ruta i diariet, vilket troligen bidrog till att misstaget kunde inträffa.

Det är inte korrekt att jag vid samtal med Wrangel den 14 januari 2005 uppgav att det fanns en avsikt med att skicka kallelsen endast till Centrumkompaniet. Däremot förklarade jag varför misstaget hade inträffat och lovade att sända en ny kallelse till B&M.

Jag har svårt att se hur detta misstag kan ha föranlett Centrumkompaniet några ökade kostnader. Bolaget har i vart fall inte lidit eller riskerat att lida någon rättsförlust på grund av det inträffade eftersom DO saknar sanktioner att utfärda vite eller på annat sätt vidta åtgärder mot part som uteblir från en överläggning.

– – –

3 ”Krav på protokollsjustering”

Vid överläggningen redogjorde jag för DO:s ärenderutiner, dvs. att vi normalt för protokoll vid våra överläggningar och att protokollet justeras av en representant från DO och från den anmälda parten. Det framfördes inte några invändningar mot detta vid överläggningen och vi kom överens om att protokollet skulle tillsändas Fröman för justering.

Enligt rådande rutin bland handläggarna (några skriftliga rutiner finns inte kring detta) mejlar eller postar handläggaren det färdigskrivna protokollet till den person som ska justera det. Om denne återkommer med synpunkter, ändringar eller tillägg till protokollet för handläggaren normalt in dessa direkt i originalprotokollet och skickar det på nytt för justering.

Efter överläggningen sände jag protokollet för justering till B&M. B&M återkom med synpunkter och tillägg. Jag förde in dessa i protokollet och sände det på nytt till B&M för justering. B&M återkom ännu en gång med synpunkter varpå jag på nytt ändrade i protokollet och återsände det. Först därefter kontaktades jag av Fröman som nu plötsligt ifrågasatte en protokollsjustering från Centrumkompaniets sida.

Det stämmer inte att jag sagt att DO skulle väcka talan i domstol om protokollet inte justerades. Det är märkligt att Fröman uppfattat mig på det sättet då jag hela tiden varit tydlig med att jag inte tänkte föreslå att DO skulle väcka talan i ärendet. Detta framgår även av JO-anmälan.

Då protokollet till sist ändå inkom i justerat skick sände jag det till anmälarna för synpunkter. […]

Robert Fröman kommenterade remissvaret.

I DO:s till remissvaret fogade akter i ärendena återfanns protokollet från mötet den 16 mars 2005 undertecknat av en jurist vid DO samt justerat av Karin Lundin och Robert Fröman. Protokollet innehåller huvudsakligen uppgifter som har lämnats från Centrumkompaniets sida. I protokollet benämns mötet som en överläggning.

I akterna återfanns även en skrivelse från Karin Lundin till Robert Fröman daterad den 6 april 2005 med följande innehåll.

Protokoll från överläggning hos DO

Bifogat finns protokollet från överläggningen hos DO. Eventuella synpunkter på protokollet kan anges i en särskild bilaga.

Jag är tacksam om protokollet återsänds i justerat skick senast den 20 april.

Av akterna framgick även att Robert Fröman i en särskild skrivelse den 22 april 2005 hade lämnat synpunkter på protokollet, att en kopia av protokollet därefter hade sänts åter till Robert Fröman för justering och att Robert Fröman den 3 maj 2005 hade lämnat nya synpunkter på protokollet.

I ett beslut den 21 december 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

DO har beklagat att ombudet Robert Fröman förbigicks vid handläggningen av ärendena och att vissa påståenden i de avslutande breven kunde missuppfattas. Övriga synpunkter i anmälan avseende utformningen av och innehållet i de avslutande breven har gett DO anledning att se över formuleringarna i sådana brev. Jag förutsätter att en översyn numera har skett. För egen del

finner jag det särskilt anmärkningsvärt att ärenden, vilka DO valt att inte gå vidare med, har avslutats genom brev som ger intryck av att DO ändå har tagit ställning till anmälarens fördel. Jag har inte anledning att i övrigt uttala mig i de nämnda delarna. Jag går heller inte in på frågan om de avslutande brevens status i förvaltningsrättsligt hänseende.

Av de remitterade frågorna återstår kravet på protokollsjustering.

Enligt de bestämmelser som gäller för DO:s verksamhet är överläggningar med företag ett av DO:s arbetssätt för att vidta åtgärder mot diskriminering (se 3 § andra stycket lagen [1999:131] om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering). Tidigare har det funnits en skyldighet för den anmälde att komma till en överläggning med DO och där lämna uppgifter (numera upphävda 6 § lagen [1994:134] mot etnisk diskriminering). Någon skyldighet att komma till en överläggning finns inte längre. Däremot finns inom flera av DO:s tillsynsområden en skyldighet för den anmälde att på uppmaning av DO lämna uppgifter om bl.a. förhållanden i sin verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn (se t.ex. 24 § lagen [1999:130] om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning). Någon skyldighet för den anmälde att infinna sig för överläggning med DO eller att lämna uppgifter till DO finns dock inte föreskriven i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, vilken har varit den lag som aktualiserats i detta sammanhang.

Mot denna bakgrund får den överläggning som skedde i ärendena anses ha utgjort ett formlöst möte där Centrumkompaniet redovisade sin syn på anmälningarna till DO.

Dokumentation av uppgifter som lämnas muntligen till en myndighet sker som regel genom upprättande av en tjänsteanteckning. När en tjänsteman utarbetar en sådan förekommer det att denne stämmer av med en uppgiftslämnare att uppgifterna har uppfattats korrekt. Vissa korrigeringar kan då ske innan tjänsteanteckningen får sin slutliga utformning. Det är dock tjänstemannen som på sitt ansvar undertecknar tjänsteanteckningen.

En mer formell dokumentation av de uppgifter som enskilda lämnar kan även ske i ett protokoll. För vissa typer av protokoll, exempelvis protokoll från domstolsförhandlingar och protokoll från kommunala sammanträden, finns särskilda bestämmelser. Några generella bestämmelser om utformningen av ett protokoll finns däremot inte, men vissa principer har i praktiken kommit att tillämpas. Allmänt får anses gälla att en myndighets protokoll upprättas och undertecknas av företrädare för myndigheten. Om någon part eller annan vill lämna synpunkter på ett sådant protokoll sker det vanligtvis i en särskild handling som fogas till protokollet eller till ärendets akt.

Oavsett hur handlingen från mötet den 16 mars 2005 skall karakteriseras, innehåller den det ovanliga inslaget att den mot vilken anmälan riktar sig har – vilket skett efter uppmaning – skrivit under den. Syftet med ”protokollsjusteringen” synes ha varit att DO ville få bekräftat att uppgifterna i handlingen var korrekta i sakligt hänseende. Detta syfte uppnåddes emellertid redan genom att företrädare för Centrumkompaniet fick tillfälle att lämna synpunkter på dokumentationen. Ytterligare åtgärder var därför inte nödvändiga. Kravet på ”justering” föranleder frågor av principiell natur; det kan bl.a. sättas i fråga

vem som egentligen bär ansvaret för den upprättade myndighetshandlingen. Under alla förhållanden har det inte funnits någon skyldighet för den anmälde att i detta fall skriva under handlingen. Jag är därför kritisk till att DO förfarit på sådant sätt att det har framstått som att en sådan skyldighet förelåg.

Vad som i övrigt anförts föranleder inget uttalande av mig.

Initiativärende mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson

(Dnr 1140-2006)

I beslut den 29 augusti 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bakgrund m.m.

Regeringen tillkallade i januari 2005 en kommission med uppgift att bl.a. utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien den 26 december 2004 inneburit och att klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kunde tas till vara. Kommissionen, 2005 års katastrofkommission, överlämnade den 1 december 2005 sin huvudrapport (SOU 2005:104) Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Riksdagens konstitutionsutskott har därefter granskat regeringens krisberedskap och krishantering i samband med katastrofen. Utskottets granskning redovisas i utskottets betänkande 2005/06:KU8.

Under Katastrofkommissionens utredning ägde den 3 mars 2005 en utfrågning rum med statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson. Utfrågningen behandlade Lars Danielssons åtgärder i anslutning till katastrofen under dagarna 26–28 december 2004.

Inför kommissionen hölls den 16 maj 2005 en utfrågning med kabinettssekreteraren i Utrikesdepartementet Hans Dahlgren avseende dennes åtgärder i anslutning till katastrofen.

I kommissionens rapport (s. 146) antecknades bl.a. följande.

Lars Danielsson åkte in till arbetsplatsen vid 10-tiden och har uppgivit att han strax därefter fick kontakt med Hans Dahlgren på mobiltelefon. Enligt Danielssons uppgifter svarade Dahlgren då att den konsulära jouren arbetade och att läget var under kontroll. För Danielsson var detta ett viktigt besked, eftersom det innebar att det fanns ett departement som var huvudansvarigt för handläggningen och därmed för samordningen av Regeringskansliets insatser. Hans Dahlgren har å sin sida uppgivit att han över huvud taget inte hade någon kontakt med Danielsson under hela söndagen och hävdar att detta styrks av utskrift från mobiloperatören. Här står alltså uppgift mot uppgift.

Kommissionen har därefter i sin utvärdering under rubriken ”Operativ ledning inom Regeringskansliet” uttalat bl.a. följande (s. 193).

Statssekreterare Lars Danielsson uppgav vid kommissionens utfrågning att hans högsta prioritet under söndagen den 26 var att fastställa just att det fanns ett departement som hade det sammanhållande ansvaret, och att han omedelbart kunde konstatera att UD hade denna ledande roll. Det anmärkningsvärda

faktum att Danielsson och Dahlgren vid kommissionens utfrågningar inte har kunnat enas om huruvida de faktiskt hade kontakt eller inte under annandagen kan ses som ett tecken på att den tilltänkta mekanismen för att hantera större kriser inte håller måttet.

Lars Danielsson har vid utfrågning inför konstitutionsutskottet den 9 februari 2006 förklarat att han senare fått klart för sig att Hans Dahlgren hade en annan minnesbild av samtal mellan Lars Danielsson och Hans Dahlgren den 26 december 2004.

Med hänvisning bl.a. till att Lars Danielsson och Hans Dahlgren lämnat sinsemellan motstridiga uppgifter till kommissionen begärde riksdagsmannen Mikael Odenberg i en skrivelse till riksåklagaren den 5 december 2005 att riksåklagaren skulle pröva om ledande tjänstemän inom Regeringskansliet kunde ha brustit i sin myndighetsutövning. Chefsåklagaren vid Riksenheten för polismål i Malmö, Jörgen Lindberg, beslutade den 16 december 2005 att inte inleda förundersökning. Enligt beslutet gav anmälningsuppgifterna inte anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Efter Katastrofkommissionens rapport ingavs till JO ett flertal anmälningar mot Lars Danielsson rörande dennes uppgifter inför kommissionen.

Jag beslutade den 8 mars 2006 att ta upp saken till utredning i ett initiativärende. Anmälningsärendena avskrevs den 9 mars 2006.

Utredningsåtgärder

Jag har tagit del av Katastrofkommissionens anteckningar från utfrågningarna av Lars Danielsson, Hans Dahlgren och statssekreteraren i Försvarsdepartementet Jonas Hjelm. Vidare har jag inhämtat muntliga upplysningar från Lars Danielsson (den 28 april och den 15 juni 2006), från Hans Dahlgren (den 24 maj 2006) och från hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt (den 15 maj 2006). Upplysningarna har tagits upp på band. Jag har telefonledes inhämtat uppgifter från Jonas Hjelm och från dåvarande förvaltningschefen i Regeringskansliet Gunnar Holmgren. Jag har vidare den 1 juni 2006 besökt Regeringskansliet för information om inpasseringssystemet. Säkerhetschefen Jan Mårtensson, chefsjuristen Bengt Nordqvist och ingenjören Mats Skoglund redovisade då översiktligt säkerhetsrutinerna för inpassering. Jag har också tagit del av kopior av e-postmeddelanden som utväxlats mellan Hans Dahlgren och Lars Danielsson den 13, 15 och 18 juni 2005.

Akten har tillförts utdrag ur SVT:s nyhetssändningar den 9 och den 12 december 2005.

Utredningens resultat

Från utredningen här lämnas i det följande en redogörelse för de huvudsakliga omständigheter som bedömts ha betydelse för den fråga som omfattas av min prövning.

Lars Danielsson, Hans Dahlgren och Johan Hirschfeldt har lämnat i huvudsak följande upplysningar vid sammanträffande med mig.

Lars Danielsson: Han var såsom statssekreterare inte direkt inblandad vid tillsättandet av Katastrofkommissionen eller utseendet av ledamöter i kommissionen. Han deltog däremot i diskussionerna med de övriga partierna i riksdagen om kommissionens mandat. Kommissionen tillsattes den 13 januari 2005. Han hade då inte någon möjlighet att förbereda sig inför ett eventuellt förhör i kommissionen med honom. Han kallades till kommissionen några dagar före förhöret den 3 mars 2005. Han försökte då gå igenom vad som hade skett i samband med katastrofen. Han hade dock inte haft några möjligheter att under händelseförloppet föra några anteckningar. Den 26 december 2004 var han på Rosenbad under ett tillfälle på förmiddagen fram till någon gång mitt på dagen och sedan ytterligare en gång på eftermiddagen. Den redovisning av tre telefonsamtal med Hans Dahlgren som han redogjorde för inför kommissionen var hans minnesbild då han hördes i början av mars. Han kan nu inte minnas från vilken telefon han sökte Hans Dahlgren men det måste rimligen ha varit innan han kom till Rosenbad. När han vid det första tillfället inte hade fått kontakt med Hans Dahlgren sökte han inte någon annan på Utrikesdepartementet. Han hade från sitt arbetsrum olika möjligheter att ringa, antingen från sin mobiltelefon eller från någon av de telefoner som han annars hade tillgång till. Han kan emellertid inte komma ihåg mera precist än vad han redogjort för inför kommissionen. Det är fortfarande hans minnesbild att det samtal, vid vilket Hans Dahlgren lämnat specifika uppgifter om arbetet på Utrikesdepartementet har ägt rum. Han hade efter det att det hade kommit fram att han och Hans Dahlgren lämnat olika uppgifter den uppfattningen att oklarheten kring samtalen inte hade någon stor betydelse eftersom de inte påverkade förloppet när det gällde Regeringskansliets hantering av krisen. Han förde inte några egentliga anteckningar över sina åtgärder den 26 december. Han gjorde på sin höjd några handskrivna ”klotteranteckningar”. Dessa anteckningar har han emellertid inte kvar. – Vid ett sammanträffande på Lars Danielssons tjänsterum den 10 augusti 2005 efterfrågade Johan Hirschfeldt hans kommentar till de olika uppgifter om telefonsamtal som Lars Danielsson och Hans Dahlgren hade lämnat. Lars Danielsson lovade att ”titta på det” men han kom aldrig att återkomma i saken till Johan Hirschfeldt. Han minns inte att Johan Hirschfeldt i samband med kommissionens utfrågning av statsministern Göran Persson påminde om kommentaren. Rättschefen i Statsrådsberedningen framförde i oktober 2005 till honom att Johan Hirschfeldt hade påmint om kommentaren. Han lämnade emellertid inte någon sådan kommentar. Han kunde inte se att oklarheten kring samtalen hade någon operativ betydelse för regeringens och Regeringskansliets agerande under katastrofen. Han har fortfarande den uppfattningen.

Hans Dahlgren: Utrikesdepartementet har lämnat en ganska utförlig redogörelse till kommissionen. Underlaget härför levererades den 15 februari 2005 och inför den redogörelsen hade Hans Dahlgren gått igenom vad han gjort under det första dygnet och vilka kontakter han hade haft. Han var angelägen att i ett tidigt skede säkerställa att han mindes rätt när det gällde vilka kontakter han hade haft under det första dygnet. I inlagorna till kommissionen den 15 februari finns noggrant redovisade de telefonsamtal han hade haft den 26

december 2004. Han hade också genom ett besök hos Telia kontrollerat om de samtal som han kom ihåg att han ringt och tagit emot stämde och det gjorde de.

Den 26 december 2004 befann han sig i sin bostad i Nacka med undantag av ett par timmar på kvällen då han var inne i stan. Han var nåbar på sin tjänstemobiltelefon och på sin vanliga bostadstelefon. Han kan inte erinra sig att han under den 26 december 2004 hade något samtal med Lars Danielsson. Om han skulle ha lämnat de uppgifter som Lars Danielsson berättat om så borde han ha byggt dessa på en redovisning från någon som hade inblick i förhållandena. Han hade inte haft någon kontakt med departementet vid den tidpunkten. Först sent på eftermiddagen hade han kontakt med chefen för den konsulära enheten, Jan Nordlander. Hans Dahlgren och Lars Danielsson hade den 12 december 2005 ett samtal i Lars Danielssons tjänsterum i Rosenbad. Innan dess hade de haft en telefonkontakt den 6 december 2005. Hans Dahlgren vidhåller vad han sagt inför kommissionen att såvitt han minns, så hade han ingen telefonkontakt med Lars Danielsson. Han vill inte spekulera i varifrån Lars Danielsson kan ha fått uppgifterna om att den konsulära jouren arbetade för fullt och att det gjorts bedömningen att arbetet gick bra och att läget var under kontroll. Vissa detaljer som han skulle ha omnämnt är han inte alls säker på att han var varse vid den här tidpunkten på dagen. Det dröjde en god bit in på eftermiddagen innan han hade någon egen kontakt med någon medarbetare på Utrikesdepartementet.

När kommissionen, efter intervjun med honom, skickade utskrifterna av vad han sagt skickade kommissionen med några kompletterande frågor. Kommissionen gav honom sin utskrift av samtalet med Lars Danielsson och skickade med ett utdrag ur en promemoria, som hade författats på konstitutionsutskottets kansli. Kommissionen bad honom kommentera innehållet i dessa två dokument. När Hans Dahlgren såg vad Lars Danielsson skulle ha sagt till kommissionen skrev han ett utkast till svar, som gick ut på att han inte kände igen någonting av det som redovisades. Han skickade sedan ett e-postmeddelande till Lars Danielsson, i vilket han berättade hur han tänkte svara, och bad om hans eventuella synpunkter. Han frågade också om Lars Danielsson eventuellt redan själv hade korrigerat sin version. Han fick e-postsvar, som gick ut på att Lars Danielsson hade en notering om att Hans Dahlgren hade uppgett att läget var under kontroll, men att uppgiften inte behövde komma från något samtal med Hans Dahlgren. Vid sitt telefonsamtal med Lars Danielsson den 6 december 2005 tog han upp att de måste klara ut den här frågan om att uppgift stod mot uppgift, som kommissionen hade skrivit i sin rapport. Vid samtalet den 12 december 2005 berättade Lars Danielsson att han samma dag skulle ge en tv-intervju, där han skulle säga att han inte hade någon anledning att betvivla Hans Dahlgrens minnesbild. Hans Dahlgren hade vid 11-tiden den 26 december 2004 samtal med statssekreteraren Jonas Hjelm. Det var ett kort samtal. Som han minns det ville Jonas Hjelm säkerställa att Utrikesdepartementet var införstått med att Räddningsverket stod till förfogande. Om Lars Danielsson hade ringt honom tidigt på morgonen den 26 december 2004 hade han normalt kunnat ta emot det samtalet. Om Lars Danielsson hade ringt senare under dagen och ställt samma fråga

om huruvida Utrikesdepartementet hade läget under kontroll hade han troligen inte kunnat säga att så var fallet. Den första kontakten mellan honom och Lars Danielsson efter katastrofen bör ha varit på måndag morgon den 27 december. Som han minns det ringde Lars Danielsson och frågade om Utrikesdepartementet behövde hjälp i något avseende. Hans Dahlgren svarade att det fanns ett betydande problem när det gällde telefonväxeln.

Johan Hirschfeldt: Inför sommaren 2005 var det uppenbart att Lars Danielsson och Hans Dahlgren hade lämnat olika uppgifter till kommissionen, och Hans Dahlgren hade uppmärksammats på, att de båda utsagorna inte gick ihop. Han hade då uppfattningen att de båda skulle tala om detta och att det skulle komma ytterligare en redogörelse till kommissionen spontant från endera eller båda. När i början av augusti 2005 någon sådan inte hade kommit tog han kontakt med Lars Danielsson och besökte honom den 10 augusti 2005 i Rosenbad. Han lämnade då till Lars Danielsson ett papper med två avsnitt, det ena med rubriken ”Kontakten med Lars Danielsson” och det andra med rubriken ”Kommissionens anteckningar från utfrågningen med Lars Danielsson”. De två styckena hade han satt upp på ett papper, kopierat upp på ett litet papper och lämnat över till Lars Danielsson. Papperet överlämnades till Lars Danielsson för den kommentar som det kunde ge anledning till. Han förmodade att Lars Danielsson skulle återkomma med någon form av besked. Nästa gång han mötte Lars Danielsson var den 24 augusti 2005 då kommissionen hade en utfrågning av statsministern i Rosenbad. När utfrågningen var avslutad och kommissionens ledamöter och sekretariat lämnade rummet växlade Johan Hirschfeldt och Lars Danielsson några ord. Johan Hirschfeldt nämnde då att kommissionen väntade på Lars Danielssons eventuella kommentar, som man ännu inte hade fått. Lars Danielsson noterade detta önskemål. I början av oktober 2005 ringde Johan Hirschfeldt till rättschefen i Statsrådsberedningen Christina Weihe och nämnde att kommissionen inte fått den kommentar från Lars Danielsson som man bett om.

Hans Dahlgren har till JO ingett utskrift av tre e-postmeddelanden mellan Lars Danielsson och honom.

I ett meddelande från Hans Dahlgren den 13 juni 2005 sägs följande.

> Katastrofkommissionen har bett mig kommentera dels en del av det ”protokoll” som man skrivit ut efter utfrågningen av Dig den 3 mars (som handlar om telefonsamtal mellan Dig och mig under annandagen), dels ett par uppgifter i den ”logg” baserad mestadels på mediauppgifter som KU:s kansli skickat till RK.
>
> Jag har skrivit ett utkast till svar på dessa punkter som återges nedan. Jag vore tacksam för Dina ev synpunkter på detta innan jag skickar iväg svaren. Om Du själv korrigerat kommissionens anteckningar i denna del kunde jag kanske också upplysa om det?

I ett svarsmeddelande från Lars Danielsson skickat den 15 juni 2005 sägs följande.

> Jag har gått igenom mina anteckningar från annandagen, som – det skall ärligen sägas – är mycket rudimentära. Jag har två korta meningar noterade att ”HD bedömer läget under kontroll. Jämtin redo kommentera” som inte är

tidsatta men som finns mellan anteckningar om ett samtal med Jonas Hjelm vid 11-tiden och ett med GP kl 14. Dessa behöver inte komma från ett samtal med Dig, och om Du inte har något minne av att vi talades vid under dagen så stämmer det säkert. Jag kom in till Rosenbad vid 10-tiden och satt sedan här ett par timmar. Jag ringde ett antal samtal och skall villigt erkänna att jag tror att jag sökte Dig. Eftersom jag använde min vanliga anknytningstelefon så kan jag inte titta på någon samtalslogg.

I svaret till KU den 2 juni har vi ju meddelat att KU:s referat om att vi talades vid på morgonen kl 07.00 är felaktigt. Jag vet inte vad som står i kommissionens slutliga uppteckning av samtalet med mig. Trots flera frågor har jag inte fått se den slutliga versionen. Den prel. versionen hade jag massor med synpunkter på.

I ytterligare ett meddelande den 18 juni 2005 skrev Hans Dahlgren.

Det kan vara bra för Dig att veta att jag kollat detta igen med Telia, och där på nytt fått bekräftat att jag inte haft något samtal med Dig (vare sig via Din mobil eller via RK:s växel) via min mobiltelefon under annandagen. Jag kommer att lägga detta till min redogörelse till katastrofkommissionen.

Jag vet inte vilken version av katastrofkommissionens utfrågning med Dig som delgavs mig. Jag skickar över en kopia, så att Du får se vad de sände till mig.

Enligt uppgift i konstitutionsutskottets betänkande (del 3 s. 21) redovisade dåvarande förvaltningschefen i Regeringskansliet Gunnar Holmgren läget för Lars Danielsson den 26 december 2004. Gunnar Holmgren har för JO uppgett att redovisningen ägde rum cirka kl. 14.00 per telefon. Därefter hade Gunnar Holmgren flera kontakter med Lars Danielsson per telefon och e-post. Lars Danielsson nämnde vid dessa kontakter inte någonting om några samtal med Hans Dahlgren.

Vid JO:s samtal med statssekreteraren i Försvarsdepartementet Jonas Hjelm med anledning av de uppgifter som Lars Danielsson lämnat till konstitutionsutskottet om ett samtal mellan honom och Jonas Hjelm (betänkandet del 3 s. 142) framkom följande.

Så som Jonas Hjelm minns det var det han som ringde upp Lars Danielsson strax efter kl. 11.00 för att rapportera om ett samtal från Räddningsverket. Jonas Hjelm vill dock inte utesluta att han kan ha skickat ett sms-meddelande och att Lars Danielsson med anledning därav ringde upp honom. – Samtalet rörde uteslutande uppgifterna från Räddningsverket. Lars Danielsson lämnade ett tydligt besked att det var Utrikesdepartementet och Hans Dahlgren som hade det sammanhållande ansvaret. Lars Danielsson nämnde inte att han hade haft kontakt med Hans Dahlgren.

Bedömning

Till en början antecknas att enligt 20 kap. 1 § brottsbalken skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. De nu aktuella uppgifterna har inte lämnats eller hanterats vid myndighetsutövning. Vad som har förekommit kan därför inte under några förhållanden föranleda straffansvar.

JO:s tillsyn omfattar inte regeringen eller enskilda statsråd (se 2 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Den form av utredning och utvärdering efter en särskild inträffad händelse som tillsättandet av en särskild kommission innebär har tillämpats vid ett stort antal tillfällen under senare år. En sådan kommission, oftast kallad Medborgarkommission, har granskande uppgifter, vari det bl.a. ligger en ansvarsdiskussion. Granskningen inrymmer däremot inte som sådan något ansvarsutkrävande. Se vidare Katastrofkommissionens betänkande s. 64 f. Rättsliga frågor i samband med kommissionsarbete har bl.a. behandlats av Johan Hirschfeldt i Festskrift till Fredrik Sterzel, ”Kommissioner och andra undersökande utredningar”. Där har diskuterats kommissionernas befogenheter vid materialinsamlandet, såsom utfrågningar av olika upplysningspersoner. I något sammanhang (Säkerhetstjänstkommissionen, SOU 2002:87) har införts en möjlighet att avkräva upplysningspersonerna en sanningsförsäkran som gett dem en straffsanktionerad sanningsplikt. Också andra problem kring kommissionernas verksamhet i förhållande till sekretessreglerna och till samhällets ordinarie tillsyns- och kontrollorgan har diskuterats. Beträffande Katastrofkommissionen infördes viss särreglering när det gällde sekretess hos kommissionen för inhämtade upplysningar. Någon regel som tog sikte på en sanningsplikt för upplysningspersoner infördes inte.

Grunderna för kommissioners inhämtande av uppgifter från myndigheter och tjänstemän kan sammanfattningsvis med Katastrofkommissionens egna ord (s. 43) beskrivas på följande sätt.

> Tidigare fanns i 6 § kommittéförordningen en uttrycklig skyldighet för statliga myndigheter att lämna upplysningar och avge yttranden när en kommitté begärde det. Denna skyldighet ansågs omfatta både muntliga och skriftliga uppgifter. Även om bestämmelsen särskilt tog sikte på själva myndigheten ansågs den omfatta också enskilda befattningshavare hos myndigheten. I den nu gällande kommittéförordningen finns ingen motsvarande bestämmelse. Härav kan dock inte den slutsatsen dras att statliga myndigheter under regeringen och dess befattningshavare numera inte är skyldiga att lämna upplysningar på begäran av en kommitté. Enligt 6 § förvaltningslagen skall myndigheter samverka på så sätt att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I 15 kap. 5 § sekretesslagen föreskrivs vidare att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det torde stå alldeles klart att de statliga myndigheter som en kommitté enligt direktiv av regeringen är satt att granska är skyldiga att medverka genom att lämna upplysningar med mera. Även befattningshavare – åtminstone på viss nivå – hos en sådan myndighet torde vara skyldiga att medverka och med myndighetens medgivande lämna upplysningar om verksamheten och handläggningsåtgärder med mera.

Det kan i sammanhanget anmärkas att det av regeringsformens bestämmelser om skyldigheten att tillhandagå justitieombudsmännen med upplysningar och yttranden anses ligga en sanningsplikt, som visserligen inte är direkt straffsanktionerad men som kan föranleda disciplinärt ingripande (se 12 kap. 6 § regeringsformen).

Vad som enligt det nyss sagda har framkommit rörande oklarheter i Lars Danielssons upplysningar inför kommissionen väcker frågan vad som rimligen kan krävas av en offentligt anställd person som lämnar upplysningar av detta slag. Bör denne förbereda sig på något visst sätt exempelvis genom en särskild kontroll av riktigheten av de upplysningar han lämnar, äger han förtiga eller utesluta vissa upplysningar? Svaret synes delvis självklart. Skall ett kommissionsarbete ha någon mening bör kommissionen naturligtvis i all möjlig utsträckning få riktiga upplysningar från dem som frågas ut. Det är också naturligt att i detta avseende ställa särskilda krav på offentligt anställda tjänstemän. Det är mot denna bakgrund jag funnit mig böra ta upp saken till utredning.

Det kan också framhållas att när en särskild kommission tillsätts för att granska myndigheters arbete under ett visst skeende kan det – som i förevarande fall – finnas anledning för JO att avstå från att granska samma händelseförlopp. För att granskningen på medborgarnas uppdrag i en sådan situation inte skall vara mindre effektiv och klargörande än när den sker genom JO:s försorg är det av yttersta vikt att befattningshavare som lämnar uppgifter till en särskild kommission gör det sanningsenligt och så fullständigt som möjligt.

Min utredning har som framgått tagit sikte på anledningen till de olika uppgifter Lars Danielsson och Hans Dahlgren lämnat rörande telefonsamtal dem emellan den 26 december 2004. Samtalen skulle enligt Lars Danielsson ha rört frågan om situationen på Utrikesdepartementet, som enligt vad som synes vara ostridigt var det departement som i första hand hade ansvaret för de åtgärder som från statsledningens sida skulle vidtas med anledning av flodvågskatastrofen. Hans Dahlgren har bestämt förnekat att han talat med Lars Danielsson vid de tillfällen denne har uppgett och han har som stöd härför uppgett att han hos vederbörande telefonoperatör fått information att det på det telefonabonnemang han använde inte hade förekommit några samtal med Lars Danielsson. Härtill kommer Hans Dahlgrens uppgifter att han över huvud taget inte förfogade över den information som han enligt Lars Danielsson skulle ha lämnat vid den första telefonkontakten. Anmärkningsvärda är också Lars Danielssons olika uttalanden och uppgifter efter det att hans och Hans Dahlgrens olika uppgifter uppmärksammats. I e-postmeddelande till Hans Dahlgren har Lars Danielsson vidgått att han kan ha misstagit sig. Liknande uppgifter har han lämnat till massmedierna efter publiceringen av Katastrofkommissionens betänkande. Han har inte heller under förhöret inför konstitutionsutskottet antytt annat än att han kan ha misstagit sig rörande samtalen. Vid mina förhör med honom har han emellertid förklarat sig inte ha någon annan minnesbild än den han redogjorde för inför kommissionen.

Det har i massmedierna och i debatten satts i fråga huruvida Lars Danielsson över huvud taget har befunnit sig på Rosenbad den 26 december 2004.

I en promemoria upprättad den 6 februari 2006 hos Statsrådsberedningen med anledning av att konstitutionsutskottet hade begärt ytterligare underlag från Regeringskansliet uttalas följande.

Enligt jourlistan var ett antal tjänstemän antecknade i Statsrådsberedningens jourorganisation den 26 december 2004. Utskottet begär en redogörelse för

vilka av dessa som under den dagen fanns på plats i Regeringskansliet. Försåvitt det framgår av inpasseringsdata e.d. önskar utskottet uppgift om exakta inpasseringstider.

Som framgår av Katastrofkommissionens material och av Regeringskansliets tidigare yttrande till konstitutionsutskottet befann sig statssekreteraren Lars Danielsson tidvis i Rosenbad den 26 december 2004, vilket är i enlighet med hur statssekreteraren normalt arbetar under helger.

Andra i jourorganisationen befann sig inte i Regeringskansliets lokaler den 26 december 2004. Den som ingår i jourorganisationen i Statsrådsberedningen skall om behov uppstår kunna inställa sig i Regeringskansliet med kort varsel.

Det finns inga uppgifter om exakta inpasseringstider att redovisa. En av säkerhetsorganisationen känd person kan passera in och ut i Regeringskansliets lokaler utan att det dokumenteras.

Lars Danielsson har inför konstitutionsutskottet vidhållit att han besökte Statsrådsberedningen på annandagen och uppgett att han där träffade vakterna, som släppte in honom (betänkandet del 3, s. 136).

Jag har vid besök på Rosenbad informerat mig om gällande inpasseringsrutiner och har därvid kunnat konstatera att Regeringskansliets databaserade dokumentation över de inpasseringar som sker med användande av terminalerna för inpasseringskort inte innehåller någon uppgift om att Lars Danielsson med användande av sådant kort skulle ha besökt Rosenbad den 26 december 2004. Samtidigt har det dock bekräftats att inpassering kunnat ske genom hänvändelse till dem som sköter bevakningen av Regeringskansliets byggnader och att en för säkerhetsorganisationen känd person sålunda kan passera in och ut samt röra sig inom lokalerna utan att det dokumenteras. Jag har för utrönandet av orsaken till de olika uppgifterna om telefonsamtal inte funnit anledning att driva utredningen vidare i den delen.

Det är enligt min mening ytterst otillfredsställande att utredningen inte kunnat ge någon förklaring till de uppgifter som Lars Danielsson har lämnat om telefonsamtalen med Hans Dahlgren. Inga andra omständigheter än Lars Danielssons egna uppgifter talar för att samtalen har ägt rum.

Lars Danielsson har gjort gällande att frågan om samtalen verkligen ringts skulle sakna ”operativ betydelse” för regeringens och Regeringskansliets handlande under katastrofen. Det är en svårförståelig ståndpunkt. Han skulle vid det första samtalet med Hans Dahlgren under annandagen ha fått besked om att den konsulära jouren vid Utrikesdepartementet arbetade och att läget var under kontroll och av denna information kunnat dra slutsatsen att Utrikesdepartementet hade axlat det sammanhållande ansvaret. Dessa uppgifter måste ha bildat underlag för den information han därefter lämnade vid samtal med statsministern. Jag kan inte förstå annat än att vilken information som lämnas till regeringschefen om Regeringskansliets förmåga att agera i ett inledande skede av en krissituation måste vara av stor betydelse för vilka åtgärder som denne och regeringen finner nödvändiga att vidta.

Det är mot den bakgrunden, liksom med hänsyn till den intensiva debatt som tämligen omgående startade om såväl regeringsledamöters som andra personers agerande under katastrofens första dygn, förvånande att Lars Danielsson under utfrågningen inför kommissionen nöjde sig med att redovisa sin ”minnesbild” av samtal med kabinettssekreteraren under annandagen och

avstod från att förbereda sig på ett sådant sätt att han kunnat verifiera de uppgifter han lämnade. Det borde ha varit möjligt för honom att lämna klarare besked, inte minst med tanke på att utfrågningen ägde rum endast drygt två månader efter det att katastrofen inträffat.

Det är vidare synnerligen anmärkningsvärt att Lars Danielsson trots upprepade påstötningar, bl.a. genom personligt besök av Johan Hirschfeldt, underlåtit att till kommissionen kommentera de divergerande uppgifterna rörande telefonsamtalen. Han måste då, om inte förr, ha fått klart för sig att kommissionen för sin del ansåg uppgifterna vara av vikt för dess arbete. Även om Lars Danielsson hade en annan uppfattning om uppgifternas betydelse var han självfallet skyldig att lämna de besked som kommissionen efterfrågade.

Jag tvingas konstatera att de förklaringar som Lars Danielsson lämnat rörande telefonsamtalen inte är övertygande, särskilt mot bakgrund av hans nyss nämnda uppenbara ovilja eller oförmåga att bidra till ett klarläggande.

Jag kan visserligen inte med stöd av utredningen göra gällande att Lars Danielsson uppsåtligen inför kommissionen eller mig har lämnat felaktiga upplysningar. Lars Danielsson förtjänar emellertid likväl kritik för bristande noggrannhet under kommissionens utfrågning samt, framför allt, för sin underlåtenhet att lämna de ytterligare besked som kommissionens ordförande därefter begärde och för att han därigenom försvårat den granskning som Katastrofkommissionen hade till uppgift att genomföra.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Fråga om en svensk myndighet kan använda sig av ett annat språk än svenska i sina offentliga texter

(Dnr 4282-2006)

Vid en inspektion av Patent- och registreringsverkets Design- och varumärkesavdelning den 26–28 september 2006 uppmärksammades att myndighetens beslut om att en internationell varumärkesregistrering inte kunde bli gällande i Sverige i vissa fall skrevs på engelska. Företrädare för myndigheten uppgav att i de fall den sökande inte har svenska som modersmål så skrivs besluten, som en serviceåtgärd gentemot sökanden, på engelska.

I det protokoll som upprättades efter det att inspektionen hade avslutats anförde *JO Berggren* följande.

Det finns inte några allmänna bestämmelser om att svenska språket skall användas av svenska förvaltningsmyndigheter eller inom domstolarna. Reglerna i tryckfrihetsförordningen och regeringsformen om handlings- och förhandlingsoffentlighet får emellertid anses kräva att myndigheter och domstolar använder sig av svenska språket. (Se JO 1995/96 s. 82.)

Av reglerna om tolk framgår också indirekt att förfarandespråket är svenska. Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223) bör en myndighet vid behov anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska. Om myndigheten skickar ut ett beslut eller brev till någon som inte behärskar svenska

språket skall enligt grunderna för samma paragraf översättning normalt ske. Liknande bestämmelser finns i 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt i 5 kap. 6 § och 33 kap. 9 § rättegångsbalken. (Se även JO:s beslut den 17 maj 2005 i ärende dnr 4908-2003.)

Det finns dock föreskrifter om att andra språk än svenska får användas i vissa fall. Myndigheter med ett geografiskt verksamhetsområde som omfattar förvaltningsområden för minoritetsspråken samiska, finska eller meänkieli är skyldiga att då enskilda använder något av dessa språk ge muntliga svar på samma språk. Skriftliga svar eller beslut på minoritetsspråken behöver dock inte ges. Ett skriftligt beslut skall dock innehålla en upplysning om att beslutet kan översättas muntligen till respektive minoritetsspråk om så önskas. (Se lagen [1999:1175] om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar och lagen [1999:1176] om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.)

Särskilda bestämmelser finns också för PRV:s del. När det gäller handläggningen av frågor om internationell varumärkesregistrering föreskrivs i 43 § varumärkesförordningen (1960:648) att meddelanden från PRV till den internationella byrån om internationella varumärkesregistreringar skall skrivas på engelska. Frågan är dock om denna regel även innebär att PRV får skriva sina beslut enbart på engelska.

Arbetsspråket i denna typ av ärenden är engelska och besluten riktar sig till utländska sökanden som normalt inte förstår svenska. Beslut skrivna på svenska skulle således, med beaktande av reglerna om anlitande av tolk, behöva översättas. Därtill kommer att de besked som skall lämnas till den internationella byrån om att en internationell registrering inte kan gälla i Sverige, uttryckligen skall skrivas på engelska. Jag har mot denna bakgrund stor förståelse för att PRV anser det enklast, effektivast och även mest serviceinriktat att besluten skrivs på engelska.

Med beaktande av bl.a. offentlighetsprincipen och den rätt som allmänheten har att ta del av alla allmänna handlingar hos en myndighet anser jag emellertid att en svensk myndighet inte utan stöd i ett tydligt regelverk bör använda sig av ett annat språk än svenska i sina offentliga texter. Någon bestämmelse som reglerar möjligheten för PRV att skriva besluten på engelska finns inte. Härav kan inte någon annan slutsats dras än att besluten måste skrivas på svenska.

Utlänningsärenden

Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd. Bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd

(Dnr 3877-2005)

Anmälan

Advokaten Hans Bredberg anmälde i en skrivelse den 2 september 2005 Migrationsverket. Han klagade på handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd och uppgav bl.a. följande. När ansökningar om uppehållstillstånd ges in till Migrationsverket sker en uppdelning mellan tillstånds- respektive asylenheten. Hans klient M.H.K. ansökte i en skrivelse den 14 januari 2004 om uppehållstillstånd på grund av anknytning samt begärde att offentligt biträde skulle förordnas i ärendet. Verket beslutade den 12 november 2004 att avslå begäran om förordnande av offentligt biträde. Muntlig utredning företogs sedan den 21 april 2005 varefter offentligt biträde förordnades den 12 maj 2005. I en skrivelse den 7 juni 2005 till verket uppgav M.H.K. att han hade asylskäl. Migrationsverket beslutade därför den 30 augusti 2005 att avskriva M.H.K:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. Det kunde ifrågasättas om verket hade rätt att avskriva ett ärende för att nya grunder för en ansökan om uppehållstillstånd hade tillkommit.

Hans Bredberg begärde att JO skulle bedöma om verkets handläggning var förenlig med gällande författningsföreskrifter och om den i övrigt var lämplig.

Utredning

Akten i M.H.K:s ärende hos Migrationsverket hämtades in.

Anmälan remitterades därefter till Migrationsverket för utredning och yttrande.

Verket, genom generaldirektören Janna Valik, anförde i ett yttrande den 9 januari 2006 bl.a. följande.

Bakgrund

M.H.K. ansökte skriftligen, genom sitt ombud Bredberg, i januari 2004 om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin hustru. Ansökan skickades till en tillståndsenhet i Solna. I ansökan yrkades att Bredberg skulle förordnas som offentligt biträde åt M.H.K. Enheten vidtog inte någon annan åtgärd med anledning av ansökan än att begära in ansökningsavgift och skicka ut bekräftelse på att ansökan hade tagits emot. I november 2004 avslogs begäran om att Bredberg skulle förordnas som offentligt biträde. M.H.K. lämnade vid besök hos enheten i februari 2005 kompletterande uppgifter i ärendet.

I april 2005 gjordes en s.k. anknytningsutredning med M.H.K. och hans hustru. Några dagar efter utredningen förordnades Bredberg som offentligt biträde. Genom Bredbergs yttrande i ärendet i juni samt genom kompletterande uppgifter från honom per telefon kom det fram att M.H.K. också åberopa-

de skyddsbehov som grund för ansökan om uppehållstillstånd. Av anteckningar i akten framgår att M.H.K. i första hand yrkade att få uppehållstillstånd på grund av anknytning samt att Bredberg informerades om att eventuellt skyddsbehov skulle prövas först och att M.H.K. därför borde lämna in en asylansökan. Bredberg informerades också om att ärendet skulle överlämnas till en asylenhet och att både asyl- och anknytningsskäl skulle komma att prövas där.

Den 30 augusti 2005 lämnade M.H.K. in en formell asylansökan. Samma dag avskrev tillståndsenheten i Solna hans ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning samt det utvisningsärende som hade lagts upp med anledning av ansökan. Dagen därpå fattade verket ett nytt beslut med samma innehåll. Verket gjorde en (muntlig) asylutredning beträffande M.H.K. den 8 november 2005. Ärendet kommer sannolikt att avgöras under innevarande månad.

Avskrivningen av ärendet om uppehållstillstånd, m.m.

Utredningarna beträffande en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person i Sverige och beträffande en ansökan grundad på skyddsskäl skiljer sig åt i flera avseenden. Av det skälet handläggs dessa ansökningar av olika enheter, som har skilda arbetssätt. En annan ordning skulle avsevärt försämra effektiviteten och kvaliteten i ärendehanteringen.

När en person som tidigare ansökt om tillstånd på grund av anknytning åberopar skyddsskäl, registreras regelmässigt ett nytt ärende beträffande den nya grunden. Det sker av praktiska skäl. Den kod som registreras vid ansökan visar från vilket datum vederbörande är asylsökande. Detta har bl.a. betydelse för tillämpning av andra författningar än utlänningslagen, t.ex. lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Genom registreringen framgår från vilket datum den sökande omfattas av LMA, och detta har betydelse för såväl verkets som kommunernas handläggning av bistånd enligt LMA. Registreringen har också betydelse för verkets möjligheter att ta fram statistik beträffande asylsökande. Vissa rutiner i Migrationsverkets handläggning förenklas också om en ny ansökan registreras. För att inte verket ska ha två öppna ärenden om uppehållstillstånd för samma person avskrivs det första ärendet. Samtliga grunder som den sökande har angett prövas av den asylenhet som ärendet överlämnas till.

När M.H.K. angav en ny grund för sin ansökan och hans ärende av den anledningen överlämnades från en tillståndsenhet till en asylenhet borde enligt Migrationsverkets mening den sammanhängande ansökningstiden ha beaktats vid prioriteringen av M.H.K:s asylansökan; han borde inte ha hamnat i ett sämre läge av det skälet att han åberopade en ny grund för sin ansökan. Jag kommer nu att se till att en sådan prioritering görs i fortsättningen. Rutiner om detta kommer att tas in i Migrationsverkets utlänningshandbok. Verket utreder dessutom möjligheten att ändra ärendehanteringssystemet så att en ny ansökan inte behöver registreras i dessa fall. Något avskrivningsbeslut kommer inte heller att fattas.

Tillståndsenhetens beslut att avskriva utvisningsärendet hänger samman med beslutet att avskriva uppehållstillståndsärendet och att asylenheten registrerat nya ärenden om uppehållstillstånd och utvisning, som dock rätteligen skulle ha varit ett ärende om avvisning.

Genom ett förbiseende uppmärksammade inte medarbetarna på den asylenhet som övertog ärendet att tillståndsenheten redan hade avskrivit ärendena om uppehållstillstånd och om utvisning. Av det skälet fattades ett nytt beslut den 31 augusti 2005 med samma innehåll.

Begäran om offentligt biträde

En begäran om att ett offentligt biträde ska förordnas skall prövas så snart som möjligt. Detta framgår bl.a. av verkets handbok för utlänningsärenden. I M.H.K:s ärende dröjde beslutet i biträdesfrågan närmare tio månader. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt. Att döma av de uppgifter som tillståndsenheten i Solna har lämnat har ett förbiseende lett till att det tog så lång tid i detta fall. Vid tidpunkten för ansökan togs ansökningar som lämnats in till enheten per post emot av enhetens assistenter och vidarebefordrades till en tjänsteman för granskning. Syftet var att uppmärksamma yrkanden m.m. som krävde att verket vidtog åtgärder genast. Det har inte gått att få klarhet i vad som har hänt med M.H.K:s ansökan, men det är sannolikt så att ärendet av misstag har placerats bland icke utredda ärenden utan att ha granskats på rätt sätt beträffande särskilda yrkanden.

Tillståndsenheten i Solna tillämpar sedan i våras andra rutiner för att granska nyinkomna ärenden noggrannare. Numera arbetar en jourgrupp med att sortera ärenden efter rätt kategori och uppmärksamma t.ex. yrkanden som kräver omedelbara ställningstaganden från verkets sida. Med det nya arbetssättet minskar risken för sådana förbiseenden som förekommit i M.H.K:s fall.

Hans Bredberg kommenterade remissvaret samt upplyste bl.a. att M.H.K. den 23 januari 2006 hade beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning.

I beslut den 4 oktober 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Migrationsverket har i remissyttrandet beskrivit handläggningen av M.H.K:s ansökan om uppehållstillstånd. Verket har i yttrandet också lämnat en allmän redogörelse angående handläggningen när en person som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning senare åberopar också asylskäl. Jag anser att Migrationsverkets rutin att i den nu aktuella situationen skriva av det först inkomna ärendet om uppehållstillstånd kan ifrågasättas utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ett beslut om avskrivning av ett ärende innebär nämligen normalt att ärendet är avslutat och att de frågor som ärendet rörde således är slutbehandlade. Så har emellertid inte varit avsikten med verkets avskrivningsbeslut. Den av M.H.K. ursprungligen åberopade grunden för uppehållstillstånd skulle enligt verket kunna prövas i det nya ärendet som rörde frågan om uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av att det fanns asylskäl. Enligt min mening borde verkets avskrivningsbeslut den 30 augusti 2005 ha innehållit en tydlig upplysning om detta förhållande, vilket det inte gjorde. Jag har dock noterat att Hans Bredberg enligt en tjänsteanteckning vid ett telefonsamtal den 10 augusti 2005 fick information om hur M.H.K:s ansökan skulle handläggas samt att verket tagit upp frågan om ändrad handläggning i ärenden av denna art. Jag stannar i denna del vid de nyss gjorda påpekandena.

När det gäller handläggningen i övrigt instämmer jag i Migrationsverkets uppfattning att det är oacceptabelt att det dröjde närmare tio månader innan verket prövade M.H.K:s begäran om att offentligt biträde skulle förordnas. Verket har uppgett att det inträffade berodde på ett förbiseende.

Vid den tidpunkt då M.H.K. till stöd för sin ansökan åberopade också asylskäl hade handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd redan dragit ut på

tiden alltför länge. Migrationsverket borde därför, som myndigheten också anfört i yttrandet, redan inledningsvis vid handläggningen hos asylenheten ha gett ärendet en hög prioritet, vilket det tydligen inte fick.

Vad som har kommit fram i övrigt angående handläggningen av M.H.K:s ärende ger inte tillräcklig anledning till något uttalande av mig. Jag finner inte heller anledning att uttala mig om hur verket har organiserat sin prövning avseende olika grunder för uppehållstillstånd.

Ärendet avslutas.

Brister i Migrationsverkets handläggning av ett överklagandeärende, med yrkande om inhibition, angående en polismyndighets beslut om avvisning

(Dnr 4965-2005)

Anmälan

I en anmälan den 13 november 2005 klagade Olle Lekander på Migrationsverket och uppgav bl.a. följande. Polismyndigheten i Skåne beslutade den 13 september 2005 att avvisa A.D.D. Genom en skrivelse den 14 september 2005 överklagade Olle Lekander, i egenskap av ombud för A.D.D., polismyndighetens beslut samt yrkade inhibition. Vid tiden för anmälan till JO hade Migrationsverket ännu inte prövat överklagandet eller fattat något beslut i inhibitionsfrågan. Vid kontakt med verket kort tid efter det att överklagande kom in dit fick Olle Lekander beskedet att myndigheten inte kunde pröva överklagandet utan att A.D.D. skulle ge in en ny ansökan till Utlänningsnämnden. Trots att Olle Lekander inte delade den uppfattningen gav han in en ansökan till nämnden som dock beslutade att avvisa den.

Utredning

Migrationsverket lämnade den 12 december 2005 muntliga upplysningar om handläggningen av A.D.D:s överklagande av polismyndighetens beslut, varvid framkom bl.a. att verket ännu inte hade meddelat något beslut i ärendet.

Migrationsverket anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig angående anmälan.

I ett yttrande den 20 mars 2006 anförde verket, genom generaldirektören Janna Valik, bl.a. följande.

Bakgrund

Verksamhetsområde besök och bosättning har utrett omständigheterna i samband med handläggningen av ärendet. Av den utredningen framgår följande.

Den 12 september 2005 påträffades A.D.D. i Malmö vid en utlänningskontroll. Dagen därpå beslutade Polismyndigheten i Skåne att avvisa honom med stöd av 4 kap. 1 § 2 utlänningslagen (1989:529). Avvisningen skulle ske till Libanon. Polisen beslutade också att A.D.D. skulle tas i förvar i avvaktan på att beslutet om avvisning kunde verkställas. A.D.D. överklagade beslutet hos Migrationsverket. Skrivelsen med överklagandet kom in till verket den 14

september 2005. Den 15 september 2005 begärde Migrationsverket efter en framställan av polismyndigheten att Spanien skulle återta A.D.D. Spansk myndighet avslog den begäran den 21 september 2005. Den 27 september 2005 lämnade A.D.D. in en ny ansökan om uppehållstillstånd till Utlänningsnämnden. Ansökan avvisades den 29 september 2005. A.D.D. avvek den 2 oktober 2005 från Migrationsverkets förvarsenhet.

Den 14 december 2005 beslutade Migrationsverket att avslå A.D.D:s överklagande av polismyndighetens avvisningsbeslut.

Samma dag som A.D.D:s överklagande av polismyndighetens avvisningsbeslut kom in till Migrationsverkets förvarsenhet i Örkelljunga, dvs. den 14 september 2005, översändes överklagandet till tillståndsenheten i Malmö. Vid denna tidpunkt befann sig A.D.D. på förvarsenheten. Av en tjänsteanteckning i akten den 26 september 2005 framgår att handläggaren vid förvarsenheten talat med handläggaren vid tillståndsenheten och att båda ansåg att det var oklart vilken enhet som skulle pröva överklagandet. Även transitenheten inom verksamhetsområde asyl var inblandad i dessa diskussioner, eftersom det tidigare varit rutin att transitenheten skulle handlägga detta ärendeslag. Enligt uppgift från handläggaren vid tillståndsenheten hade tillfrågad tjänsteman vid transitenheten varit motvillig till att överta prövningen av överklagandet. Ärendet överlämnades den 27 september 2005 från tillståndsenheten i Malmö till förvarsenheten i Örkelljunga, varvid ärendet betraktades som avslutat för tillståndsenhetens del. Något beslut med anledning av att förvarsenheten mottog ärendet meddelades inte. I samband med att Olle Lekander gjorde en anmälan till JO uppmärksammades att överklagandet inte hade prövats.

Kommentar

Enligt Migrationsverkets bestämmelser om delegering skall beslut som avses i detta fall prövas av verksamhetsområde besök och bosättning. Tillståndsenheten i Malmö hör till detta verksamhetsområde. A.D.D:s överklagande skulle alltså ha prövats av den enheten. Det råder inte något tvivel om den saken. Så har inte skett utan ärendet har inte avgjorts förrän mer än tre månader efter det att överklagandet kom in till Migrationsverket. Jag ser synnerligen allvarligt på det inträffade. I detta fall har underlåtenheten att pröva överklagandet samt skyndsamt ta ställning till inhibitionsyrkandet uppenbarligen berott på förbiseende eller bristande kunskap hos tjänstemän om de regler som gäller vid Migrationsverket. Migrationsverket ser för närvarande över hur arbetsuppgifter som inbegriper flera verksamhetsområden vid Migrationsverket skall hanteras för att det i framtiden inte skall råda några tveksamheter avseende vilket verksamhetsområde som ansvarar för arbetsuppgiften. Resultatet av den utredningen skall redovisas den 18 april 2006. Jag har dessutom gett i uppdrag till cheferna för samtliga verksamhetsområden att genomföra utbildning när det gäller verksamhetsområdenas ansvarsområden enligt arbetsordningen så att liknande händelser inte upprepas. Den utbildningen kommer att genomföras under detta år. Jag har också gett i uppdrag att utreda om det finns anledning att inleda ett disciplinärt förfarande mot någon av de tjänstemän som har varit inblandade i denna händelse. Senast den 18 april kommer ställning att tas till den frågan.

När det gäller den andra frågan, om Olle Lekander av medarbetare vid Migrationsverket ombetts att lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd i stället för att överklaga polismyndighetens beslut, har det inte varit möjligt att genom den utredning som har gjorts få full klarhet om kontakterna mellan Olle Lekander och Migrationsverket. Det står klart att det har förekommit kontakt per telefon mellan handläggare och Olle Lekander, men handläggaren har uppgett att han inte minns vad samtalet handlade om. Någon tjänsteanteckning om samtalet finns inte. Jag kan alltså inte kommentera Olle Lekanders påstående närmare. Jag har erinrat medarbetarna vid Migrationsverket om vikten av att dokumentera vad som förekommit i samtal med sökande och

ombud. Denna fråga uppmärksammas också i Migrationsverkets utbildningsprogram.

Olle Lekander lämnades tillfälle att kommentera remissvaret, men hördes inte av.

Med anledning av uppgifterna i remissyttrandet om att Migrationsverkets generaldirektör gett uppdrag att utreda om det fanns anledning att inleda ett disciplinärt förfarande mot någon av de tjänstemän som varit inblandade i handläggningen hämtades ytterligare upplysningar in från verket, varvid framkom att myndigheten den 26 april 2006 beslutat att inte inleda disciplinärt förfarande gentemot någon tjänsteman.

I beslut den 22 november 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Polismyndigheten i Skåne beslutade den 13 september 2005 att med stöd av 4 kap. 1 § första stycket 2 dåvarande utlänningslag (1989:529) avvisa A.D.D. Genom en skrivelse som kom in till Migrationsverket påföljande dag överklagade A.D.D. beslutet och yrkade inhibition. Att ett överklagande av polismyndighetens beslut om avvisning skulle prövas av Migrationsverket framgår av 7 kap. 2 § nyss nämnda lag.

Beträffande handläggningen i anslutning till att ärendet inleddes hos Migrationsverket har framkommit att inblandade tjänstemän ansåg det oklart vilken enhet inom myndigheten som skulle fatta beslut i ärendet. Diskussioner fördes mellan olika enheter, varefter ärendet överlämnades från tillståndsenheten i Malmö till förvarsenheten i Örkelljunga. Av remissyttrandet framgår att ärendet i enlighet med verkets bestämmelser om delegering skulle prövas av tillståndsenheten i Malmö. Det är givetvis otillfredsställande att de berörda tjänstemännen inte från början kände till detta och att de inte heller såg till att snabbt skaffa sig säker information i frågan. Av utredningen kan vidare dras slutsatsen att ärendet glömdes bort sedan ansvaret för det – felaktigt – hade överlämnats till förvarsenheten. Först i samband med anmälan till JO uppmärksammade verket att något beslut inte hade fattats med anledning av överklagandet och inhibitionsyrkandet. Som verket har anfört i remissyttrandet skulle myndigheten skyndsamt ha prövat yrkandet om inhibition. Så skedde dock inte utan beslut i ärendet meddelades först den 14 december 2005.

Verkets handläggning har innefattat allvarliga brister vid prövningen av viktiga rättssäkerhetsfrågor. Verket har beslutat att inte inleda disciplinärt förfarande mot någon av de tjänstemän som deltog i handläggningen. Jag finner med tvekan inte heller anledning att gå vidare med sådant förfarande utan stannar vid den starka kritik som jag har framfört.

När det gäller det i anmälan omnämnda telefonsamtalet kan det inte anses klarlagt att Olle Lekander ombetts att lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd i stället för att överklaga polismyndighetens beslut. Det är inte troligt att ytterligare utredning skulle kunna ge klarhet om vad som sades vid samtalet. Jag vidtar därför ingen ytterligare åtgärd när det gäller klagomålen i denna del.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot Migrationsverket angående ifrågasatt underlåtenhet i flera fall att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

(Dnr 5365-2005)

I ett beslut den 18 januari 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

I medierna förekom under slutet av år 2005 uppgifter om att Migrationsverket i flera fall hade gjort polisanmälningar om brott mot asylsökande barn med uppgivenhetssymtom och att myndigheten underlåtit att göra anmälan om missförhållanden till socialnämnden.

Uppgifterna ledde till att flera anmälningar mot Migrationsverket gavs in till JO.

Jag beslutade att inom ramen för ett initiativärende utreda om Migrationsverket hade uppfyllt sina skyldigheter enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från Migrationsverket. Det kom då bl.a. fram att det rörde sig om ett drygt tiotal fall i vilka verket hade gjort polisanmälan angående misstankar om brott mot asylsökande barn med uppgivenhetssymtom.

Verket anmodades härefter att yttra sig rörande myndighetens tillämpning i de aktuella fallen av bestämmelsen i 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

I yttrande den 13 mars 2006 anförde Migrationsverket, genom generaldirektören Janna Valik, följande.

Bakgrund

Under våren 2004 uppmärksammade Migrationsverket att det vid verkets mottagningsenheter fanns familjer med barn som uppvisade symtom som i dag benämns uppgivenhetssymtom. För att arbeta med familjerna på ett samlat sätt inrättades ett så kallat barnteam på mottagningsenhet 3 i Solna. Arbetet innebär att det kring varje familj byggs upp ett nätverk bestående av företrädare för barnteamet, socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatrin samt eventuellt ytterligare aktörer. I nätverket diskuteras familjens situation samt vilka insatser som behöver vidtas i syfte att förbättra situationen. Ibland deltar familjerna i nätverksmötena. Efter mötena gör verket journalanteckningar över vad som har kommit fram vid mötena.

Efter att i drygt ett år ha arbetat på detta sätt kontaktade mottagningsenhet 3 i oktober 2005 polisen och informerade om uppgifter som verket hade fått del av. Polisen bedömde att Rikskriminalpolisen kunde ha intresse av att få uppgifter om vissa typfall. Mot den bakgrunden överlämnade mottagningsenhet 3 i november 2005 uppgifter som kan tyda på att barn har utsatts för brott. Uppgifterna avsåg elva familjer. Uppgiftslämnandet uppmärksammades av massmedierna och det ifrågasattes om verket hade underlåtit att enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen göra en anmälan till sociala myndigheter.

Allmänt om Migrationsverkets tillämpning av anmälningsskyldigheten

Enligt Migrationsverkets uppfattning är verket en sådan myndighet som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Det innebär också att verket har skyldighet att lämna uppgifter till socialnämnden om förhållanden som nämns i bestämmelsens fjärde stycke.

I verkets Utlänningshandbok gavs vid tidpunkten för det inträffade instruktioner för anmälan beträffande uppgifter som kommer fram hos mottagningsenheterna vid den sociala och ekonomiska utredningen av asylsökande, samt när verket i andra sammanhang uppmärksammar att ett utländskt barn utan vårdnadshavare vistas i Sverige.

Efter det att utlämnandet av uppgifter till polisen uppmärksammades har verket förtydligat instruktionerna för anmälan till socialnämnden. Numera finns detaljerade instruktioner i Utlänningshandboken av vilka det bland annat framgår att anmälan ska vara skriftlig och att verket dessutom ska begära en skriftlig bekräftelse på att socialtjänsten har tagit emot anmälan.

Tillämpningen i de aktuella ärendena

Barnteamet på mottagningsenhet 3 har som rutin att alltid anmäla de familjer teamet arbetat med till socialnämnden om inte nämnden redan är informerad om familjen. Anledningen är att dessa familjer ofta har ett stort omvårdnadsbehov och att socialtjänsten är en viktig part i nätverket. Anmälningar till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen görs dock av olika skäl inte vid nätverksmötena.

Sedan det uppmärksammats att verket hade lämnat uppgifter till polisen och saken diskuterats internt har verket som nämnts ändrat rutinerna för anmälan till socialtjänsten. Mot bakgrund av detta har mottagningsenhet 3 i vissa ärenden, som närmare redogörs för i det följande, gjort en skriftlig anmälan till sociala myndigheter efter det att uppgifterna har lämnats till polisen.

I den redovisning som följer här nedan redogörs för varje enskilt ärende, vilka uppgifter om barnen som förekommit och vilka åtgärder som verket vidtagit. För att göra bilden tydligare lämnas först några sammanfattande kommentarer.

De uppgifter som Migrationsverket har lämnat till polisen har verket i fem av fallen fått från socialtjänsten eller de behandlingshem där barnen placerats (ärendena 4–8). I ett fall kom uppgifterna från en hälsovårdsmyndighet (ärende 1), vilken också har anmält uppgifterna till socialtjänsten. I ett fall fick verket uppgifterna från polisen (ärende 11).

I de övriga fyra fallen har uppgifterna kommit fram hos verket (ärendena 2, 3, 9 och 10). I ett av dessa fall har verket anmält uppgifterna till socialtjänsten i samband med att de kommit till verkets kännedom (ärende 2). I de ärenden där verket inte har anmält uppgifterna omedelbart är skälet till detta bland annat att socialtjänsten sedan tidigare har varit informerad om familjen och att familjen redan har varit föremål för insatser från socialtjänsten (ärendena 3, 9 och 10).

I sju av fallen har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten i form av nätverksmöten, som beskrivits ovan, eller på annat sätt.

Ärende 1

De aktuella uppgifterna avser misstankar om att barn kan ha drogats och kommer från flyktinghälsovården i Upplands Väsby. Personal som anlitats av flyktinghälsovården gjorde anmälan till socialnämnden 2004-12-03. Migrationsverket informerades om anmälan per telefon cirka två veckor senare. Anmälan beskriver familjens situation i allmänna ordalag. Enligt uppgift från personal på mottagningsenhet 3 har anmälaren lämnat uppgifterna om drogmisstankar muntligen till socialnämnden.

Migrationsverket har haft kontakt med socialtjänsten angående familjen sedan 2004-05-05 och gjort anmälan enligt socialtjänstlagen 2004-07-08 sedan det uppstått osäkerhet om familjen själv klarade sin livssituation. Att anmälan har gjorts framgår av en tjänsteanteckning, men det är oklart om anmälan var skriftlig eller muntlig. Därefter har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten i de olika orter som familjen varit bosatt i, vilket framgår av verkets dokumentation i ärendet. Familjen har varit föremål för nätverkssamarbete.

Ärende 2

Uppgifterna avser information som lämnats anonymt till Migrationsverket per telefon 2005-06-27, 2005-08-16 och 2005-08-26. Av informationen framgår bland annat att modern tvingar ett av barnen att spela apatiskt i samband med hembesök, att barnet förbjudits att äta vanlig mat sedan sonden tagits bort samt att familjen har för avsikt att se till att ett annat barn också blir apatiskt i syfte att familjen ska få uppehållstillstånd. I ärendet finns också information om att en anonym person kontaktat verket 2005-08-12 och visat en videofilm från ett bröllop, på vilken barnet som tidigare har bedömts vara apatiskt dansar och skrattar. På filmen syns att barnet har näringssond.

Migrationsverket anmälde per telefon missförhållanden i familjen till socialtjänsten 2005-06-30. Verket gjorde en ny anmälan per telefon till socialtjänsten 2005-08-26 med anledning av nya anonyma uppgifter som kommit in samma dag. Anmälningarna är dokumenterade i journalanteckningar.

Av anteckningar i ärendet framgår att Migrationsverket har träffat familjen tillsammans med socialtjänsten första gången 2004-08-05 efter en anmälan till socialtjänsten från barn- och ungdomspsykiatrin. Därefter har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten i de olika orter där familjen bott. Kontakterna pågick till dess att familjen avvek samt är dokumenterade i journalanteckningar.

Ärende 3

De aktuella uppgifterna avser information som Migrationsverket har fått från modern i familjen vid ett hembesök 2005-10-18. Hon har bland annat berättat att hon under våren samma år beslutat att familjen skulle gömma sig för att undvika att avvisas och i samband med det överdoserat psykofarmaka så att ett av hennes barn blivit medvetslöst. Barnet har sedan transporterats i bil från Norrland till Stockholm.

Med anledning av vad modern berättat gjorde verket en skriftlig anmälan till socialnämnden 2005-11-04, trots att det bedömdes att socialtjänsten redan var inkopplad. Av journalanteckningar framgår att verket känt till att socialtjänsten planerade ett hembesök hos familjen 2005-10-21. Efter anmälan har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten, vilket har dokumenterats i verkets journalanteckningar. Innan anmälan gjordes hade verket haft kontakter med sjukvården och barnpsykiatrin angående familjen.

Ärende 4

Uppgifterna rör misstankar om att ett barn har drogats. Migrationsverket fick uppgifterna muntligen från det behandlingshem där pojken hade placerats av andra myndigheter. Personalen på behandlingshemmet ansåg att barnet var ”slöare” efter varje besök av föräldrarna. De muntliga uppgifterna kom enligt mottagningsenhet 3 till verket i januari 2005, efter det att barnet hade fått permanent uppehållstillstånd i Sverige, och har inte dokumenterats hos verket. Verkets personal har utgått från att personalen på behandlingshemmet har upplyst socialnämnden om drogmisstankarna och har inte gjort någon egen anmälan eller haft andra kontakter med socialtjänsten med anledning av uppgifterna.

Av journalanteckningarna i ärendet framgår att verket tidigare fått information från sjukvården om att barnet kom till sjukhus via socialtjänsten 2004-08-04 samt att sjukhuset hade kontaktat socialtjänsten en vecka senare angående barnets situation. Verket har även senare haft kontakt med sjukvården angående familjen.

Ärende 5

Uppgifterna avser bland annat misstankar om sexuella övergrepp samt oklarheter om huruvida de vuxna personerna i familjen är barnets biologiska föräldrar. Uppgifterna om eventuella sexuella övergrepp fick Migrationsverket från socialtjänsten i december 2004 i samband med ett möte angående familjen. Verket har dokumenterat uppgifterna i journalanteckningar. Osäkerheten kring föräldraskapet har enligt mottagningsenhet 3 sedan lång [tid] diskuterats vid nätverksmöten. Dokumentation av att frågan har diskuterats finns i journalanteckningar från ett sådant möte 2005-09-01.

Migrationsverket fick i oktober 2004 information om familjen i samband med ett möte med barn- och ungdomspsykiatrin. Vid mötet kom det fram att familjen var aktuell hos socialtjänsten. Socialtjänsten upplyste samma månad verket om att barnet och fadern hade placerats på ett behandlingshem samt att modern vårdades på sjukhus. Regelbundna nätverksmöten har ägt rum sedan oktober 2004.

Ärende 6

Uppgifterna handlar om att barnet har placerats i skyddat boende på grund av misstankar om att barnet och dess mor hade misshandlats. Utredning pågick även beträffande barnets syskon. Migrationsverket fick uppgifterna från socialtjänsten per telefon 2005-04-28, och uppgifterna dokumenterades genom journalanteckningar. Socialtjänsten hade i sin tur fått uppgifter om missförhållanden från barnets skola. Barnet var omhändertaget enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) sedan 2005-04-19.

Av verkets journalanteckningar framgår att barnets skola i mars 2005 diskuterat situationen med socialtjänsten. Det framgår också att barnets mor har lämnat ytterligare uppgifter om barnens situation under ett möte i maj 2005, vid vilket bl.a. verket och socialtjänsten deltog. Verket har haft flera kontakter med socialtjänsten och har också lämnat ut vissa handlingar som socialtjänsten begärt att få ta del av.

Ärende 7

Uppgifterna gäller bl.a. information om att föräldrarna hade hällt ut barnets sondmat, att pappan hade hotat att döda personalen, att sjukvården har misstänkt att flickan drogats samt att pappan har erkänt att han gett flickan medicin som han påstod var penicillin från Ryssland. Uppgifterna kom enligt mottagningsenhet 3 till Migrationsverkets kännedom under möten med bland annat socialtjänsten i mars och maj 2005. Vid mötena har personalen vid den bostadsanläggning där socialnämnden hade placerat familjen berättat om de ifrågavarande uppgifterna. Migrationsverket har dokumenterat delar av uppgifterna i journalanteckningar.

Av verkets journalanteckningar framgår vidare att socialtjänsten i september 2004 har informerat verket om bl.a. att barnet är ”apatiskt”. Verket har sedan dess haft flera möten med socialtjänsten, vid vilka familjens situation har diskuterats. Kontakterna har dokumenterats genom journalanteckningar.

Ärende 8

Uppgifterna gäller ett barn som vid läkarkontroll bl.a. har uppvisat levervärden som har varit så höga att de inte kunnat uppkomma genom den medicin som skrivits ut. Uppgifterna lämnades muntligen till Migrationsverkets mot-

tagningsenhet 3 i mars 2005 av personal vid det behandlingshem där socialnämnden hade placerat familjen. Uppgifterna har inte dokumenterats hos verket. Enligt mottagningsenhet 3 har personalen vid familjens boendeanläggning informerat socialnämnden om de aktuella uppgifterna. Någon dokumentation beträffande detta finns inte i ärendet.

Enligt uppgifter från mottagningsenhet 3 informerade socialtjänsten 2005-01-26 enheten om att barnet och modern hade placerats på ett behandlingshem. Detta framgår indirekt av journalanteckningar i ärendet. Av anteckningarna framgår också att verket fick besked om att barnet och modern hade avvikit från behandlingshemmet 2005-03-30.

Migrationsverket gjorde en skriftlig anmälan till socialtjänsten 2005-11-29. Anmälan är dokumenterad i journalen. Skälet till att verket inte gjorde anmälan tidigare var att familjen redan var föremål för insatser från socialtjänstens sida och att omvårdnadsbehovet därmed bedömdes tillgodosett. Misstankarna om att barnet for illa var vaga.

Ärende 9

Uppgifterna avser misstankar om att familjen har uppgett falsk identitet samt information om att familjen enligt ett anonymt brev hade fått instruktioner om hur barn kan göras ”apatiska”. Detta brev har inte diarieförts och det är oklart när det kom in till verket. Enligt mottagningsenhet 3 kom brevet troligen in i mars eller april 2005. Uppgifterna om de felaktiga identiteterna kom enligt journalanteckningar in till verket 2004-08-03 genom ett annat anonymt brev. Inte heller detta brev tycks vara diarieförd.

Migrationsverket har enligt journalanteckningar deltagit i regelbundna nätverksmöten gällande familjen sedan november 2004 tillsammans med bl.a. socialtjänsten. Verket anmälde misstankarna till socialtjänsten 2005-11-29, dvs. efter det att verket infört nya rutiner. Anmälan har inte gjorts tidigare, eftersom familjen sedan länge var föremål för insatser från socialtjänstens sida, bl.a. genom familjehemsplacering. Mottagningsenhet 3 bedömde dessutom att uppgifterna var osäkra, eftersom breven var anonyma. Sannolikt bedömdes uppgifterna om att familjen hade angett fel identitet inte vara av intresse för socialnämnden när de kom in.

Ärende 10

De aktuella uppgifterna rör information om att mannen i familjen eventuellt inte är biologisk far till barnen, eftersom han på grund av ett fotografi hade bedömts vara identisk med en man som påstods vara gift och ha barn med en annan kvinna. Ett av barnen i familjen i Sverige matades med sond. Mannens syster hade tidigare beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av att ett av hennes barn hade varit sjukt. Uppgifterna om mannens identitet kom enligt journalanteckningar till Migrationsverket kännedom i juni 2005.

Av journalanteckningar framgår att socialtjänsten 2004-10-28 har informerat verket om att socialtjänsten hade ordnat bostad åt familjen och skulle utreda vilka insatser som behövde göras i övrigt. Av andra journalanteckningar framgår att verket sedan dess har haft flera kontakter med socialtjänsten om främst bostadsfrågor.

Migrationsverket har inte anmält uppgifterna om mannens identitet till socialtjänsten på grund av att familjen redan var föremål för insatser från socialtjänstens sida och att behovet av omvårdnad därmed var tillgodosett. Uppgifterna bedömdes inte vara relevanta för omvårdnaden om barnen. Mottagningsenhet 3 ansåg att en tänkbar förklaring till identitetsuppgifterna kunde vara att mannen har två familjer.

Ärende 11

Uppgifterna avser information om att fadern i familjen har utsatt barnet för olika former av påtryckningar för att barnet skulle uppträda ”apatiskt”. Upp-

gifterna hämtades från en promemoria som polisen hade upprättat och kommer ursprungligen från en sjukhusterapeut. Terapeuten har hotats av fadern på grund av att terapeuten har gjort gällande att fadern var ansvarig för barnets tillstånd. Promemorian kom in till Migrationsverket i Malmö 2005-11-03 men diarieförde inte.

Familjen beviljades permanent uppehållstillstånd 2005-10-31, dvs. innan promemorian kom in till Migrationsverket, och var i mitten av november 2005 hos verket på så kallat utskrivningssamtal. Enligt uppgift från mottagningsenhet 3 var familjen redan aktuell hos socialtjänsten. Dessa omständigheter bidrog till att verket vid den tidpunkten inte såg någon anledning till att informera socialtjänsten. Verket anmälde uppgifterna skriftligen till socialtjänsten 2005-11-29, vilket har dokumenterats i verkets journalanteckningar.

Av Migrationsverkets utredning framgår det att mottagningsenhet 3 övertog ansvaret för familjen först i mitten av oktober 2005 och att familjen inte varit föremål för nätverksarbete.

Avslutande kommentarer

Tillämpningen av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten

Genomgången visar att socialtjänsten i sju av fallen har förmedlat till Migrationsverket eller känt till de uppgifter som verket lämnat till polisen (ärendena 1, 2 samt 4–8). Verket har i de övriga fyra fallen bedömt att det inte funnits behov av att göra anmälan till socialtjänsten när uppgifterna kom till verkets kännedom. I majoriteten av ärendena har verket också haft löpande kontakter med socialtjänsten om barnen. Det har således inte varit fråga om att Migrationsverket har undanhållit uppgifter för de sociala myndigheterna.

Av utredningen framgår att verket i fem av de elva fallen har fått de aktuella uppgifterna från socialtjänsten eller de behandlingshem där barnen placerats (ärendena 4–8). Något krav på att verket ska göra anmälan till socialtjänsten beträffande samma uppgifter kan rimligen inte ställas. Detsamma gäller det fall i vilket sjukvården har gjort anmälan till socialnämnden och lämnat uppgifter till verket (ärende 1).

I ett av de ärenden där uppgifterna kom fram hos Migrationsverket, gjorde verket anmälan till socialnämnden tre dagar efter det att uppgifterna kom till verkets kännedom (ärende 2). I ett annat av de ärenden där uppgifterna kom fram hos Migrationsverket, gjorde verket anmälan ungefär två veckor efter det att verket fått in uppgifterna (ärende 3). Anmälan gjordes i detta fall trots att tjänstemännen bedömde att socialtjänsten redan var inkopplad. Jag kan här konstatera att anmälan inte har gjorts genast. Om tjänstemännen bedömde att uppgifterna omfattades av anmälningsskyldighet borde anmälan rätteligen ha gjorts när uppgifterna kom till verkets kännedom.

När det gäller de övriga tre fallen har de berörda tjänstemännen bedömt att det inte fanns något behov av att anmäla uppgifterna till socialnämnden när de kom till verkets kännedom (ärendena 9–11). De närmare omständigheterna kring dessa ställningstaganden framgår av den ovanstående genomgången. Det förtjänar att påpekas att, även om formuleringen i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen ger ett visst utrymme för en bedömning av om en uppgift omfattas av anmälnings- eller uppgiftsskyldighet, det är viktigt att uppgiften lämnas till socialnämnden så snart det finns minsta tvekan om uppgiftens betydelse för barnets behov av skydd. I tveksamma fall finns det möjlighet att rådgöra med socialtjänsten. Jag finner inte anledning att på grundval av verkets utredning i efterhand ifrågasätta riktigheten i de bedömningar som verket har gjort beträffande ärendena 9–11.

Av verkets Utlänningshandbok framgår numera bl.a. att anmälningsplikten inte förutsätter att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa samt att anmälan kan göras även beträffande obestyrkta uppgifter.

Av verkets utredning framgår att vissa av de anmälningar som verket har gjort inte varit skriftliga. Även om det inte finns något formellt krav på skriftlighet rekommenderas sådan anmälan av bl.a. Riksdagens ombudsman. Som redan har nämnts framgår det numera av verkets interna instruktioner att en anmälan ska vara skriftlig och att verket ska begära att socialnämnden bekräftar att anmälan har tagits emot.

Dokumentationen i ärendena

Genomgången av materialet visar att dokumentationen i de aktuella ärendena är omfattande. Den information som Migrationsverket har fått muntligen av andra myndigheter och uppgiftslämnare har dock i några fall inte dokumenterats eller dokumenterats endast i vissa delar hos verket. Verket har vid utarbetandet av detta yttrande tagit del av dokumentationen i ärendena och inhämtat kompletterande upplysningar muntligen från de berörda medarbetarna.

Jag vill framhålla att det inte alltid är helt klart om en uppgift som lämnas till verket muntligen, exempelvis till en mottagningsenhet, omfattas av anteckningsskyldighet enligt 15 § förvaltningslagen, eftersom det kan vara osäkert om uppgiften har betydelse för utgången av ett ärende. Uppgifter som kommer in muntligen är inte heller alltid sådana som typiskt sett bör föras in i journalanteckningar, vilket innebär att det finns situationer där det är tvivelaktigt om uppgiften ska eller bör antecknas. Även om anteckningsskyldighet inte skulle gälla för en uppgift som verket får in muntligen, anser jag att uppgiften bör dokumenteras om den kan komma att ligga till grund för åtgärder från verkets sida.

Genomgången av ärendena visar att det råder osäkerhet om när vissa handlingar har kommit in, eftersom dessa inte har diarieförts (ärendena 9 och 11). Detta strider mot gällande regler och är naturligtvis inte acceptabelt.

För att säkerställa att uppgifter och handlingar dokumenteras på rätt sätt avser mottagningsenhet 3 att anordna utbildning om dokumentationskravet, samt införa en rutin som innebär att handläggarna i samband med ärendegenomgångar särskilt uppmärksammar frågan om dokumentationsskyldigheten.

Det bör nämnas att verkets Förvaltningshandbok redan innehåller detaljerade instruktioner beträffande tjänste- och journalanteckningar samt att verket i den interna utbildningen särskilt betonar betydelsen av att dokumentera uppgifter och diarieföra handlingar.

Avslutning

Migrationsverket bedömer att metoden med barnteam och nätverk är ett föredömligt sätt att arbeta med familjer som det nu är fråga om. Barnteamet har som ovan nämnts rutinen att alltid anmäla till socialtjänsten, om inte socialtjänsten redan är informerad om familjen. För att säkerställa att socialtjänsten alltid är informerad införs emellertid de rutiner som har beskrivits ovan om skriftlig anmälan och skriftlig bekräftelse.

Det är sedan tidigare bestämt att Verksamhetsområde asyl under våren ska göra en översyn av myndighetsutövningen inom mottagningsverksamheten genom besök på verkets samtliga mottagningsenheter. Centrala frågor i denna översyn är anmälan enligt socialtjänstlagen, dokumentationsskyldighet och diareföring.

Migrationsverkets dokumentation rörande de aktuella fallen hämtades in.

Bedömning

Enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten

och kriminalvården skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. Av paragrafens fjärde stycke framgår att myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

Migrationsverket omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 § andra stycket socialtjänstlagen (se Socialstyrelsen, Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn, s. 26).

Anmälningsskyldigheten för de aktuella kategorierna av tjänstemän är absolut. Det innebär att anmälan skall göras till socialnämnden när vissa omständigheter föreligger oberoende av exempelvis att barnet redan är aktuellt hos nämnden.

Varje myndighet måste självständigt ta ställning till om de uppgifter som myndigheten får i sin verksamhet skall föranleda en anmälan. Detta gäller i princip också då myndigheten får uppgifterna från någon annan som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Anmälningsskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgifterna och utreda om det finns behov av åtgärder. En anmälan till socialnämnden bör göras skriftligen (se JO:s beslut den 12 december 1991 i ärende dnr 2964-1990).

Migrationsverket har upplyst att myndigheten under våren 2004 uppmärksammade att det vid verkets mottagningsenheter fanns familjer med barn som uppvisade uppgivenhetssymtom. För att arbeta med familjerna på ett samlat sätt inrättade verket ett s.k. barnteam på mottagningsenhet 3 i Solna. Kring varje familj byggdes upp ett nätverk bestående av företrädare för barnteamet, socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatrin m.fl. I nätverket diskuteras familjens situation samt vilka insatser som behöver vidtas i syfte att förbättra situationen. Efter drygt ett års arbete kontaktade mottagningsenhet 3 i oktober 2005 polisen och informerade om uppgifter som verket hade fått del av och som kunde tyda på att barn utsatts för brott. Det rörde sig om sammanlagt elva familjer.

Huvudfrågan i ärendet är om verket i de nu aktuella fallen har fullgjort skyldigheten att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Av utredningen framgår att Migrationsverket i fem av fallen (ärendena 4–8) fick uppgifterna om missförhållanden från socialtjänsten eller de behandlingshem där barnen hade placerats. Det säger sig självt att verket inte behövde göra någon anmälan avseende de uppgifter som kom från socialtjänsten. Inte heller i det fall där sjukvården hade gjort en anmälan till socialnämnden om missförhållanden och lämnat uppgifterna till Migrationsverket (ärende 1)

kan någon anmälningsskyldighet för verket anses ha förelegat. Vad gäller de uppgifter som lämnades av behandlingshemmen borde verket i dessa fall enligt min uppfattning ha kunnat utgå från att socialnämnden kände till uppgifterna, och jag går inte vidare i den saken.

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen skall en anmälan till socialnämnden göras genast om myndigheten får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Det måste finnas ett visst utrymme, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, att bedöma vad som skall läggas i begreppet genast. Det kan finnas situationer när en anmälan oundgängligen måste göras omedelbart, t.ex. när uppgifterna är sådana att det finns skäl att misstänka att det föreligger en akut fara för barnet. I andra fall kan uppgifterna vara av den karaktären att ett visst kortare dröjsmål med att göra anmälan inte behöver innebära att anmälningsskyldigheten har åsidosatts. Ett dröjsmål med omkring två veckor torde dock inte under några omständigheter vara förenligt med det skyndsamhetskrav som gäller.

Migrationsverket har i ett ärende där uppgifter om missförhållanden kom fram hos verket gjort anmälan till socialnämnden tre dagar efter det att uppgifterna kom till verkets kännedom (ärende 2). I ett annat ärende dröjde det så länge som två veckor från det att uppgifterna kom fram till dess att verket lämnade dem till socialnämnden (ärende 3). Migrationsverket har i remissyttrandet anfört att handläggningen i dessa fall inte uppfyllde kravet på att anmälningar skall göras genast. Jag delar den uppfattningen, i allt fall när det gäller det senare ärendet (ärende 3).

Beträffande de övriga tre fallen har Migrationsverket anfört att de berörda tjänstemännen bedömt att någon anmälan till socialnämnden inte behövdes. Verket har i remissyttrandet inte funnit anledning att göra någon annan bedömning. Jag ifrågasätter emellertid myndighetens uppfattning i detta avseende. Uppgifterna i de tre fallen rörde dels misstankar om att en familj hade uppgett felaktig identitet och att familjen fått instruktioner om hur barn kan göras apatiska (ärende 9), dels information om att mannen i en familj eventuellt inte var biologisk far till barnen (ärende 10), dels information om att fadern i familjen hade utsatt barnet för olika former av påtryckningar för att barnet skulle uppträda apatiskt (ärende 11). Enligt min mening har det, även med beaktande av vad som har kommit fram genom utredningen och vad verket har uttalat i yttrandet, funnits anledning att anmäla uppgifterna till socialnämnden. I två av fallen gjorde verket sådana anmälningar, men först i ett senare skede sedan myndigheten hade infört nya rutiner angående anmälningar till socialnämnden.

Som nämnts i det föregående har JO i tidigare beslut uttalat att en anmälan till socialnämnden bör göras skriftligen. Vissa av de anmälningar som verket gjorde i de aktuella fallen var inte skriftliga. Jag noterar att verket har uppmärksammat detta och ändrat sina interna instruktioner i saken.

Det har genom utredningen också kommit fram att den information som Migrationsverket fick muntligen av andra myndigheter och uppgiftslämnare i några fall inte dokumenterades eller dokumenterades endast i vissa delar. Jag instämmer i verkets uppfattning att myndigheten utöver vad som följer av dokumentationsskyldigheten enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) bör

anteckna även andra uppgifter som kan komma att ligga till grund för åtgärder från myndighetens sida. Så har uppenbarligen inte skett i samtliga berörda fall.

Utredningen visar också att vissa handlingar som kom in i ärendena inte hanterades på rätt sätt i fråga om skyldigheten att registrera allmänna handlingar.

Jag kan således konstatera att Migrationsverket har brustit i vissa hänseenden vid handläggningen av de aktuella ärendena. Vad som har kommit fram ger mig dock inte anledning att gå vidare i saken.

Avslutningsvis vill jag understryka att min granskning i ärendet har tagit sikte på huruvida Migrationsverket har fullgjort sin anmälningsskyldighet beträffande uppgifter om missförhållanden hos de asylsökande familjerna. Jag har således inte prövat uppgifterna om de påstådda missförhållandena i sig.

Jag avslutar initiativärendet med den kritik som ligger i det förut sagda.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Makars inkomsttaxeringar har handlagts vid olika skattekontor

(Dnr 5535-2005)

JO Nordenfelt meddelade den 13 oktober 2006 ett beslut med i huvudsak följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 december 2005, klagade A.N. på Skatteverkets handläggning av hans och hans hustrus inkomsttaxeringar. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande.

A.N. och dennes hustru G.N. sålde under 2004 sin fastighet och flyttade till ett nyuppfört hus. Försäljningen redovisades på identiskt sätt i makarnas inkomstdeklarationer. Båda makarna begärde uppskov med beskattningen av försäljningen. G.N:s deklaration, som handlades vid skattekontoret i Västerås, godtogs utan avvikelser medan A.N:s deklaration, som handlades vid skattekontoret i Sala, togs ut för granskning. I ett grundläggande beslut om årlig taxering m.m. den 24 november 2005 avvek Skatteverket från A.N:s deklaration bl.a. såtillvida att redovisade förbättringskostnader inte godtogs fullt ut.

A.N. var bl.a. kritisk mot att taxeringarna inte hade handlagts av samma handläggare. Han gjorde också gällande att hans taxering i flera avseenden hade handlagts på ett undermåligt sätt. A.N. inkom den 19 respektive 30 december 2005, den 7 mars samt den 21 april 2006 med skrivelser med ytterligare synpunkter på Skatteverkets handläggning.

Utredning

I en skrivelse den 6 mars 2006 anmodades Skatteverket att yttra sig över vad A.N. anfört om att hans och hustruns deklarationer inte hade handlagts av samma tjänsteman och, för det fall det saknades rutiner för detta, vad som kunde göras för att undvika oönskade följder som att makars deklarationer av samma fastighetsförsäljning behandlas olika.

I ett remissvar den 16 juni 2006 hänvisade Skatteverket, genom skattedirektören Birgitta Pettersson vid huvudkontoret, till skattekontoret Västerås skriftliga redogörelse för handläggningen av ärendena. Denna redogörelse har inte tagits med i detta referat.

Huvudkontoret anförde för egen del följande.

Skatteverkets bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att både A.N:s och hans makas deklarationer fallit ut för granskning. Dåvarande Västeråsregionen hade av administrativa skäl valt att koncentrera kontrollen av fastighetsförsäljningar till skattekontor Västerås, men då detta kontor hade verksamhet på flera platser hamnade makarnas deklarationer på skilda håll.

Av utredningen i ärendet framgår vidare att skriftväxling inletts avseende A.N:s deklaration. I fråga om A.N:s makas deklaration genomfördes inte någon utredning av fastighetsförsäljningen under taxeringsperioden av tids-

skäl. Hon hade yrkat på uppskov med beskattning av realisationsvinsten som uppkom i samband med fastighetsförsäljningen. Uppskovet registrerades och ett meddelande om detta skickades till henne den 16 augusti 2005. Slutskatteuppgifter togs ut under ordinarie tid den 16 augusti 2005. Hennes deklaration skickades därefter tillbaka till Skattekontor Eskilstuna (Katrineholmskontoret) för arkivering.

När slutskatteuppgifterna avseende A.N:s maka togs ut maskinellt var inte utredningen av hans deklaration färdig. Grundläggande beslut om årlig taxering m.m. för A.N. fattades den 24 november 2005. Kopia av det grundläggande beslutet för A.N. skickades som kontrolluppgift till skattekontor Eskilstuna (Katrineholmskontoret) den 7 december 2005 för att detta kontor skulle kunna initiera en omprövning av A.N:s makas deklaration avseende fastighetsförsäljningen. Detta för att makarnas deklarationer skulle behandlas lika. Ett övervägande om omprövning av hennes inkomsttaxering för 2005 skickades ut den 12 december 2005.

Skatteverket ombildades den 1 januari 2004 genom att skattemyndigheterna och Riksskatteverket (RSV) slogs ihop till en enda myndighet, Skatteverket. Skatteverket är numera indelat i regioner. Ett av syftena med bildandet av Skatteverket är att öka möjligheterna att utjämna resurser och omfördela arbetsuppgifter inom landet. Den nya ordningen med en enda myndighet är alltså tänkt att ge verket möjligheter att fördela och sammanföra ärenden över landet i en helt annan utsträckning än tidigare (prop. 2002/03:99). Avsikten med den nya organisationen är å andra sidan inte att handläggningen av den enskildes deklarationer ska påverkas negativt.

Skatteverket har organiserat sin verksamhet så att den som är lämpad handlägger ett ärende. Att i förväg bestämma att två eller flera personer ska granskas av samma handläggare är inte möjligt med hänsyn till att Skatteverket i planeringsfasen inte bestämmer vilka personer som ska granskas. Det är vilka företeelser och vilka volymer som ska granskas som bestäms i förväg.

Handläggningen av taxeringsärenden sker som huvudprincip för varje person för sig. Personer som i sina deklarationer lämnat bilagor med samma innehåll kan därför komma att handläggas på olika platser i landet och även vid olika tidpunkter under taxeringsperioden. Det kan som i förevarande ärende röra makar som redovisat en fastighetsförsäljning där granskningen förlagts till ett skattekontor som har verksamhet på flera platser. Det kan även som exempel röra en syskonskara som är spridd över hela landet som säljer en ärvd fastighet eller en grupp människor spridd över hela landet som säljer ett gemensamt fritidshus i fjällvärlden.

Granskningen kan även vara förlagd till olika delar av taxeringsperioden eftersom granskningen under den första tiden inriktas på löntagare som e-deklarerat för att sedan övergå till löntagare som pappersdeklarerat för att till slut avse näringsidkare.

Även om, som i detta fall, makars deklarationer handläggs av olika skattekontor är det viktigt att behandlingen av de som lämnat samma uppgifter till slut blir lika. När ett beslut fattas som berör andra, t.ex. makar som lämnat bilagor med samma innehåll, skickas därför ett upprättat kontrollmeddelande till berörda skattekontor för att de ska kunna utreda och eventuellt ompröva taxeringen för de andra som berörs. Ett sådant följdbeslut fattas normalt under taxeringsperioden. När ett beslut som i detta fall, efter skriftväxling, fattas mycket sent under taxeringsperioden kan det dock vara svårt att hinna med att fatta följdbeslutet under taxeringsperioden. Ett sådant beslut får då fattas efter taxeringsperioden i enlighet med 4 kap. 14 § första stycket TL.

I förevarande fall har en kopia av det grundläggande beslutet för A.N. skickats som kontrolluppgift till skattekontor Eskilstuna (Katrineholmskontoret) den 7 december 2005. Utredning och omprövning av A.N:s makas taxering har därefter påbörjats.

Enligt Skatteverkets uppfattning är rutinen att skicka kopior på fattade beslut som kontrollmeddelande till andra kontor och regioner som upplysning

och signal för utredning av annans deklaration en väl etablerad handläggning som ger tillräckliga garantier för att t.ex. makars deklarationer behandlas likformigt.

A.N. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Frågan i ärendet är om det var fel av Skatteverket att fördela A.N:s och hans makas taxeringsärenden, som bl.a. innefattade en försäljning av gemensamt ägd fastighet, på olika skattekontor.

Före den 1 januari 2001 utgjordes skatteförvaltningen av flera sinsemellan fristående skattemyndigheter samt Riksskatteverket, som bl.a. hade en lednings- och samordningsfunktion. Fr.o.m. den 1 januari 2004 utgör de tidigare skattemyndigheterna och Riksskatteverket en myndighet – Skatteverket. Syftet med reformen var att öppna möjligheter att ta till vara befintliga resurser på ett bättre sätt än tidigare och att undanröja de organisatoriska hinder som upplevdes hämma verksamhetsutvecklingen (prop. 2002/03:99 s. 1).

Handläggningen av A.N:s och dennes makas inkomsttaxeringar kan sägas vara ett utslag av skatteförvaltningens nya organisation, där det i princip är Skatteverket ensamt som bestämmer var ett ärende lämpligast – utifrån Skatteverkets perspektiv – kan handläggas. Jag har full förståelse för att den fördelning som därvid sker av ärenden mellan olika skattekontor och olika handläggare i vissa fall kan upplevas som ologisk för den enskilde. Jag kan också för egen del anse att makarna N:s taxeringar med fördel kunde ha handlagts i ett sammanhang och av samma handläggare (jfr a. prop., s. 221, där vissa samordningsfördelar omnämns). Jag anser emellertid inte att Skatteverkets handläggning i något formellt avseende varit felaktig eller olämplig. Risken för att ”lika fall” bedöms olika synes också eliminerad genom det av Skatteverket beskrivna förfarandet att skicka kopior av beslut till de skattekontor som berörs. Jag kan som en parentes nämna att ett liknande förfarande tidigare var författningsreglerat. I den år 1991 upphävda 22 § taxeringsförordningen (1957:513) föreskrevs således att taxeringsnämnderna i viss angiven omfattning skulle samråda och att en taxeringsnämnd i vissa fall skulle underrätta andra taxeringsnämnder om taxeringsbeslut som den fattat (se även JO 1982/83 s. 267, särskilt s. 297 f.).

Vad A.N. i övrigt har framfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om vem som är behörig att fatta ett beslut om utskrivning från ett kommunalt hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem

(Dnr 784-2007)

Anmälan

A.W. klagade i en anmälan till JO på föreståndaren Annelie Mehtälä vid inackorderingshemmet Hemstagården i Gävle. Klagomålen gällde Annelie Mehtäläs åtgärd att skriva ut A.W. från boendet.

Utredning

Föredraganden inhämtade upplysningar vid telefonsamtal med enhetschefen Wolther Planck vid socialtjänstens biståndsenhet. Därefter inhämtade JO minnesanteckningar från Hemstagården samt den gällande besluts- och delegationsförteckningen för socialnämnden, vilken hade antagits av socialnämnden den 13 december 2006.

I ett beslut den 9 mars 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Genom utredningen har bl.a. framkommit att Hemstagården är ett hem för vård eller boende (HVB-hem) som drivs av Gävle kommun. Av socialnämndens besluts- och delgationsförteckning, punkt 5.65, framgår att beslut om intagning, utskrivning och avvisning vid inackorderingshem får meddelas av föreståndare vid hemmet.

JO:s granskning är i första hand inriktad på en kontroll av att myndigheter handlägger ärenden på ett formellt korrekt sätt. JO är däremot återhållsam med att uttala sig om en myndighets bedömning i sak. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta fall.

Det som A.W. har anfört och det som har kommit fram ger inte anledning att fortsätta utredningen i ärendet.

Vid min granskning har jag emellertid uppmärksammat följande vad avser de författningsbestämmelser som reglerar inskrivning i respektive utskrivning från hem för vård eller boende.

I 3 kap. socialtjänstförordningen (2001:937) finns bestämmelser om vård i bl.a. HVB-hem. När det gäller de HVB-hem som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS) gällde tidigare, enligt 3 kap. 10 § första stycket socialtjänstförordningen i dess lydelse före den 1 juli 2005, att den som förestod vården vid hemmet beslutade om inskrivning. Enligt 3 kap. 11 § socialtjänstförordningen, som i oförändrad lydelse gäller inskrivning i ett annat HVB-hem än sådant som drivs av SiS (t.ex. kommunala och privata HVB-hem), beslutar föreståndaren om inskrivning om inte huvudmannen har bestämt annorlunda.

I 3 kap. 14 § första stycket socialtjänstförordningen, i dess lydelse före den 1 juli 2005, föreskrevs att föreståndaren beslutade om utskrivning från HVB-hem om inte huvudmannen hade bestämt annorlunda. Denna bestämmelse gällde både för HVB-hem som drevs av SiS och för hem som drevs av andra huvudmän.

Den 1 juli 2005 ändrades, genom SFS (2005:437), bl.a. bestämmelserna i 3 kap. 10 § och 14 § socialtjänstförordningen på så sätt att föreståndarens beslutsrätt upphävdes. I stället anges numera SiS som behörig beslutsfattare i båda bestämmelserna. Ändringarna skedde i samband med motsvarande ändringar i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. I propositionen uttalades i denna del bl.a. att den tidigare ordningen ansågs vara otidsenlig och att SiS i sin arbets- och delegationsordning borde reglera vem som har rätt att fatta beslut på myndighetens vägnar i olika frågor (prop. 2004/05:123 s. 46).

Som tidigare framgått är bestämmelsen i 3 kap. 11 § socialtjänstförordningen om *inskrivning* i sådana HVB-hem, som inte drivs av SiS, oförändrad. Däremot finns det, så som 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen numera är utformad, inte längre någon reglering angående vem som beslutar om *utskrivning* från sådana HVB-hem. Det finns anledning att ifrågasätta om detta har varit syftet med författningsändringen. Jag finner skäl att uppmärksamma Socialdepartementet på saken genom att översända en kopia av detta beslut för kännedom och eventuell åtgärd.

En tjänsteman gick en utbildning i familjeterapi och skulle inom ramen för utbildningen ha ett s.k. klientsamtal vid vilket bl.a. hennes lärare skulle vara närvarande. Fråga om tjänstemannen själv borde ha valt ut och kontaktat en klient för att fråga om denne ville medverka i ett sådant samtal

(Dnr 751-2006)

Anmälan

K.L. framförde i en anmälan, som inkom till JO den 14 februari 2006, klagomål i olika hänseenden mot socialförvaltningen i Österåkers kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av två s.k. barnavårdsutredningar enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rörande hennes barnbarn J. K.L. gjorde gällande bl.a. att utredningarna var bristfälliga och att de tjänstemän som ansvarade för utredningarnas genomförande inte hade förhållit sig neutrala. K.L. anförde vidare bl.a. att en tjänsteman vid förvaltningen, samordnaren Erica Leijonhufvud, hade talat med J:s far, P.H., inom ramen för en utbildning som hon genomgick och att vad som hade kommit fram vid det samtalet hade använts i arbetet med barnavårdsutredningarna.

Till anmälan fogade K.L. kopior av bl.a. de ifrågavarande utredningarna gällande J. och en skrivelse, daterad den 6 september 2004, från Erica Leijonhufvud till P.H. I skrivelsen anförde Erica Leijonhufvud följande.

– – –

Hoppas du har det någorlunda okey?! Du är välkommen hit på ytterligare samtal **tisdagen den 14 september kl. 13.30** så får jag höra hur det har gått med allt och hur det fungerar för dig och J. just nu.

Jag går f.n. en utbildning i familjeterapi (3:e året). I denna utbildning ska vi ha samtal med personer, eller familjer, i vårt arbete. Då är min handledare/lärare samt 5–6 stycken andra som går utbildningen närvarande och sitter och lyssnar. Alla arbetar med människor på detta sätt och alla har tystnadsplikt. Jag undrar om du kan tänka dig att ställa upp, ”för mig”, i ett sådant samtal. Du behöver inte göra något annat än att ”vara dig själv”. *Det positiva är att jag får ytterligare hjälp hur jag kan hjälpa dig.* Våra lärare (2 män)/handledare är oerhört kunniga och erfarna. Ingen kommer att fråga ut dig på något sätt. För de familjer/personer som fått möjlighet att vara med om detta, har det blivit ”ett lyft”. Det är dock bara jag som är din ”terapeut” i sammanhanget. Ställs det frågor, så ställs de till mig.

– – –

K.L. kompletterade sin anmälan med en skrivelse, som inkom till JO den 21 mars 2006.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa upplysningar per telefon från enhetschefen Jan-Olof Hedbom, barn- och familjeenheten vid socialkontoret i Österåkers kommun.

Socialnämnden i Österåkers kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad K.L. i anmälan hade anfört om Erica Leijonhufvuds förfrågan till P.H. om dennes medverkan vid samtalet inom ramen för hennes utbildning.

Socialnämnden överlämnade som sitt remissvar ett av Jan-Olof Hedbom upprättat tjänsteutlåtande. I utlåtandet anfördes följande.

– – –

Aktuell situation

Erica Leijonhufvud träffade P.H. under flera samtal under gällande period. I samtalen var det svårt att få P.H. att prata om någonting annat än om sin ilska gentemot J.L., och hennes familj. Målet var att få P.H. att mer fokusera på dottern J:s väl och ve och vad som var bäst för henne.

Erica Leijonhufvud inbjöd därför P.H. att deltaga i en handledning/utbildningssammankomst i syfte att Erica Leijonhufvud skulle få hjälp med att på bästa sätt hjälpa P.H. att se sin dotter/fokusera på sin dotter. P.H. upplystes att det var en utbildningsgrupp bestående av två familjeterapeuter/lärare, varav en var enhetens handledare, samt 5–6 socionomer. P.H. tackade ja till inbjudan.

Bedömning

Socialtjänsten träffar i sin yrkesutövning människor i utsatta lägen med olika svårigheter i livet. Det är inte alltid lätt att hitta rätt väg att ”nå fram” till en konstruktiv dialog. Därför har socialtjänstemän handledning av utifrån kommande handledare. Ibland inbjuds berörda parter att närvara under en sådan handledning. I detta fall rörde det sig om ett utbildningstillfälle i den utbildning som Erica Leijonhufvud deltog i för att bli familjebehandlare. Erica Leijonhufvud arbetar idag som familjebehandlare inom socialförvaltningen.

Att inbjuda klienter till att deltaga i den här typen av utbildning är lika naturligt som att t.ex. läkare träffar patienter under sin utbildning. Jag kan inte se hur detta skulle ha påverkat Erica Leijonhufvuds arbete negativt i den utredning som pågick.

K.L. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 februari 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Jag har tagit del av de ifrågavarande barnavårdsutredningarna som K.L. har bifogat anmälan. Vad som har kommit fram angående handläggningen av utredningarna föranleder inte något uttalande från min sida.

När det gäller förfrågan till P.H. om medverkan vid ett samtal som ett led i Erica Leijonhufvuds vidareutbildning vill jag anföra följande.

Den 6 september 2004 skickade Erica Leijonhufvud en skrivelse till P.H. med förfrågan om han kunde tänka sig att delta vid ett samtal inom ramen för hennes utbildning i familjeterapi. Den utredning enligt 11 kap. 1 § SoL, gällande P.H:s dotter J., som hade inletts den 29 juli 2004 pågick alltjämt vid denna tidpunkt. Ansvarig handläggare för utredningen var socialsekreteraren Linda Lilliesträm. Det har inte framgått i vad mån Erica Leijonhufvud tog aktiv del i själva utredningsarbetet. Enligt remissvaret förekom dock flera samtal mellan henne och P.H. under aktuell period och det var hon som den 27 november 2004, i egenskap av 1:e socialsekreterare, fattade beslut om att utredningen skulle avslutas. Det får således förutsättas att hon har varit involverad i ärendet. Det är mot denna bakgrund som man skall bedöma lämpligheten av hennes förfrågan till P.H. om medverkan vid det samtal som hon önskade ha med honom inom ramen för sin vidareutbildning.

Nämnden har i remissvaret framfört att en inbjudan om att låta en enskild delta i en sådan utbildning av förvaltningens tjänstemän som här är aktuell är fullt naturlig och att detta inte skulle ha påverkat Erica Leijonhufvuds arbete i den pågående utredningen negativt.

I 3 kap. 3 § SoL stadgas att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet och att det för utförandet av socialnämndens uppgifter skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Vidare skall kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Personalens kompetens- och kunskapsutveckling är av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet. Ansvaret för detta vilar till stor del på den som är ansvarig för verksamheten, dvs. arbetsgivaren. Det får antas att en socialnämnd ser till att nyanställd personal får erforderlig introduktion och handledning. Senare under anställningen kan det bli fråga om att erbjuda den anställde vidareutbildning för att han eller hon skall kunna utföra uppgifter som kräver expertkunskaper. Sådan fortbildning kan utgöras av t.ex. interna kurser, handledning av externa konsulter eller utbildningar som anordnas inom ramen för högskolornas verksamhet.

Jag kan förstå att det vid vidareutbildning av tjänstemän kan vara en fördel om de samtal som äger rum inom ramen för utbildningen är så verklighetsnära som möjligt och kan hållas med personer som är aktuella vid förvaltningen

i t.ex. utredningar av olika slag. Jag ifrågasätter inte att enskilda kan tillfrågas om eventuell medverkan. Det är emellertid av mycket stor vikt att en sådan förfrågan framställs till ”rätt” person och på det sättet att det är helt klart för den enskilde att ett deltagande är frivilligt och att han eller hon kan tacka nej utan att det får några negativa konsekvenser för honom eller henne i ett pågående ärende. Det kan t.ex. diskuteras om det är lämpligt att en tjänsteman, som är eller kan bli involverad i ett pågående ärende, på eget initiativ till en enskild skickar ut en förfrågan av det slag som är aktuell i förevarande fall. Skälet för detta är bl.a. att en sådan förfrågan, om den från den enskildes synpunkt framställs på ett felaktigt sätt eller vid fel tidpunkt, skulle kunna skada ett förtroende som har byggts upp mellan honom eller henne och socialtjänsten i det pågående ärendet, vilket självfallet vore djupt olyckligt. Det kan också vara en grannlaga uppgift att bedöma i vad mån det är lämpligt att en tjänsteman som är inblandad i handläggningen av den enskildes pågående ärende också håller samtal med denne som ett led i sin egen utbildning, och frågan är vem som ytterst skall göra den bedömningen.

Det är svårt att ge generella riktlinjer för hur kontakter bör tas med enskilda personer i en sådan situation som det här handlar om. Mot den bakgrunden vill jag inte rikta någon kritik mot Erica Leijonhufvud för hennes agerande i detta fall utan nöjer mig med att rent allmänt framhålla att försiktighet är påkallad när befattningshavare vid en myndighet vänder sig till en part i ett pågående ärende med förfrågan om denne kan tänka sig att medverka inom ramen för en utbildningsåtgärd.

Socialstyrelsen arbetar i olika sammanhang med frågor som rör vidareutbildning och kompetensutveckling av personal inom socialtjänsten. Mot den bakgrunden finner jag skäl att sända en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga bl.a. om en socialnämnd, för att utfå en fordran, skulle ha väckt talan om ersättning hos länsrätten enligt 9 kap. 3 § socialtjänstlagen i stället för att ansöka om betalningsföreläggande

(Dnr 662-2006)

I en anmälan, som kom in till JO den 8 februari 2006, klagade P.B. på Hägerstens stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Han anförde i huvudsak följande. Han hade betalat ekonomiskt underhåll för sin 18-årige son via förvaltningen. Han hade betalat räkningarna regelbundet. Efter att det, på grund av ett missförstånd, hade blivit fel med betalningen vid ett tillfälle hade förvaltningen emellertid utan förvarning lämnat saken vidare till kronofogdemyndigheten. Han hade nu fått en s.k. betalningsanmärkning. Handläggare på kronofogdemyndigheten hade lyssnat på hans berättelse men uppgett att för att registreringen skall kunna tas bort måste stadsdelsförvaltningen bekräfta

att det rör sig om ett missförstånd. Han hade nu under två års tid skickat flera brev, ringt och försökt boka tid med handläggare på stadsdelsförvaltningen utan att komma till något resultat.

Efter företagen utredning anförde *JO André* i ett beslut den 31 januari 2007 följande.

Bedömning

Förutsättningarna för att ansöka om betalningsföreläggande

I 8 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) anges bl.a. att om ett barn genom socialnämndens försorg får vård i ett annat hem än det egna, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning bidra till kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. – Av 9 kap. 3 § socialtjänstlagen framgår bl.a. att om socialnämnden vill föra talan om ersättning som en enskild inte återbetalar frivilligt för kostnader som kommunen har haft enligt 8 kap. 1 § andra stycket, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnader uppkom.

I 5 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning anges bl.a. att om enligt någon särskild föreskrift en tvist angående en förpliktelse skall tas upp av en annan myndighet än tingsrätt, kan saken prövas enligt denna lag endast om det finns bestämmelser som medger sådan prövning. Några sådana bestämmelser finns inte såvitt avser regleringen i 9 kap. 3 § socialtjänstlagen.

Det är således inte möjligt för socialnämnden att ansöka om betalningsföreläggande för att på så sätt försöka få betalt för en fordran som avser ersättning för kommunens kostnader för vård av ett barn utanför det egna hemmet. Om den enskilde inte betalar frivilligt i dessa fall är nämnden hänvisad till att väcka talan hos länsrätten. Av stadsdelsnämndens remissyttrande har emellertid nu framkommit att den i ärendet aktuella fordran inte avsåg ersättning för kommunens kostnader för vård av M. Det har därför inte funnits något formellt hinder mot att ansöka om betalningsföreläggande beträffande den fordran som nämnden vid den tidpunkten ansåg sig ha mot P.B.

Något om den rättsliga grunden för nämndens ekonomiska krav mot P.B.

Stadsdelsförvaltningen fortsatte att framställa månatliga ekonomiska krav mot föräldrarna även efter det att vården av sonen M. hade upphört. Det har inte närmare framkommit på vilken rättslig grund dessa krav framställdes. Möjligen har avsikten varit att förvaltningen delvis skulle kompenseras av föräldrarna för det försörjningsstöd som förvaltningen utbetalade till M. Socialtjänsten har emellertid inte möjlighet att kompensera sig för utbetalat bistånd på ett sådant sätt. I denna del uppkommer onekligen frågor om förvaltningens handläggning. Det kan också med fog ifrågasättas varför det tog så lång tid från det att föräldrarnas ansvar för vårdkostnaderna upphörde till dess att frågan om hur de skulle fullgöra sitt försörjningsansvar löstes. Jag finner emellertid inte tillräckliga skäl att närmare utreda detta och lämnar därför saken.

Handläggningen i samband med den obetalda fakturan avseende juli 2004

I oktober 2003 inleddes vid förvaltningen en utredning av hur föräldrarna skulle fullgöra sitt försörjningsansvar gentemot M. Han läste då vid ett gymnasium på annan ort och synes regelbundet ha beviljats försörjningsstöd. Först i juli 2004 – vilket dröjsmål, som nämnts ovan, i sig väcker frågor – kom förvaltningen fram till att föräldrarna visserligen var fortsatt underhållsskyldiga för sin son men att de inte hade någon rättsligt grundad skyldighet att betala någon ersättning till nämnden.

I augusti 2004 skickade stadsdelsförvaltningen likväl en faktura till P.B. avseende juli 2004. P.B. betalade inte den fakturan och det ledde slutligen till att ett av förvaltningen anlitat inkassoföretag ansökte hos kronofogdemyndigheten om betalningsföreläggande. Kronofogdemyndigheten förpliktade i sitt utslag P.B. att betala skulden. P.B. bestred inte betalningsföreläggandet och ansökte inte heller om återvinning av utslaget, men nämnden har själv i sitt remissvar uttalat som sin bedömning att det inte fanns någon saklig grund för förvaltningen att rikta krav mot honom på det sätt som skedde för juli 2004 och att kravet var felaktigt. För P.B. har det inträffade inneburit en s.k. betalningsanmärkning.

Såvitt framgår av nämndens remissvar förekom det under hösten 2004 vissa kontakter mellan förvaltningen och P.B:s familj som ledde till ställningstaganden från förvaltningens sida i frågan om kravet skulle kvarstå eller inte. Förvaltningen synes inte ha dokumenterat några kontakter med P.B. i tiden efter kronofogdemyndighetens utslag i januari 2005. Det som P.B. har anfört ger dock vid handen att han löpande gjorde fruktlösa försök att på olika sätt etablera en kontakt med förvaltningen för att nå fram till en lösning i saken. Mot bakgrund av att det redan sommaren 2004 hade slagits fast att P.B. i och för sig inte hade någon skyldighet att betala ersättning till nämnden, nämndens nuvarande ställningstagande att det krav som föranledde kronofogdemyndighetens utslag var felaktigt framställt och den uppenbara olägenhet som betalningsanmärkningen har inneburit för P.B., framstår händelseutvecklingen sammanfattningsvis som i hög grad otillfredsställande.

Jag noterar att stadsdelsnämnden med anledning av det inträffade har sett över sina rutiner för hantering av föräldrars ersättning till kommunen. Jag har också inhämtat den upplysningen att stadsdelsförvaltningen numera har haft kontakt med kronofogdemyndigheten och inkassoföretaget i anledning av betalningsanmärkningen mot P.B.

En domstol hade förordnat att vårdnaden om ett barn, som var placerat i ett familjehem, skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna; fråga om socialnämnden enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL kunde kräva att den förälder, som tidigare haft vårdnaden, skulle bidra till kommunens kostnad avseende familjehemsplaceringen i avvaktan på att domen om vårdnaden vann laga kraft

(Dnr 628-2006)

Bakgrund

A.N. har en son som heter J. och som är född 1998. En kort tid efter J:s födelse familjehemsplacerades han hos makarna L.L. och G.L. i Oskarshamn.

År 2005 väckte Enskede-Årsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun talan vid domstol och yrkade att vårdnaden om J. skulle anförtros familjehemsföräldrarna. I en dom den 18 maj 2005 utsåg Kalmar tingsrätt med stöd av 6 kap. 8 § föräldrabalken L.L. och G.L. att som särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om J. Tingsrätten förordnade därvid att A.N. skulle ha visst umgänge med J. Umgänget skulle utövas i närvaro av någon av familjehemsföräldrarna eller en annan lämplig person. Vad tingsrätten hade förordnat om vårdnad och umgänge skulle gälla även för tiden till dess domen vann laga kraft.

A.N. klagade på domen till Göta hovrätt och yrkade att nämndens talan om överflyttning av vårdnaden skulle ogillas. Vid huvudförhandlingen i målet i hovrätten begränsade A.N. sin talan att gälla en viss utökning av umgänget. Hon yrkade även att förordnandet om umgänge inte skulle innehålla en föreskrift om rätt för makarna L. att vara närvarande eller i andra hand att förordnandet skulle ha det innehållet att umgänget skulle utövas i närvaro av en socialsekreterare eller annan kontaktperson.

Hovrätten fastställde den 14 november 2005 tingsrättens dom.

Anmälan

I skrivelser till JO klagade A.N. på Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning och då särskilt en viss tjänsteman. Hon tog upp frågor som rörde överflyttningen av vårdnaden om J. och hennes umgänge med sonen. A.N. ställde även vissa frågor som rörde hennes skyldighet att till kommunen utge ersättning för kommunens kostnad för placeringen av J. i familjehemmet. Därvid påpekade hon att JO i ett tidigare ärende hade fått felaktiga uppgifter från stadsdelsförvaltningen om att förvaltningen inte hade ställt något krav mot henne (JO:s ärende dnr 418-2006). A.N. anförde även bl.a. att förvaltningen inte hade skickat vissa handlingar som hon hade begärt att få ta del av.

Utredning

En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade per telefon upplysningar från stadsdelsförvaltningen. Därefter remitterades A.N:s anmälan till stadsdelsförvaltningen för upplysningar när det gällde det bidrag som A.N. hade betalat

till nämnden avseende kostnaden för familjehemsplaceringen av J. I ett remissvar anförde enhetschefen Lotta Lindh-Neville följande.

1 juli 2003 gjordes en lagändring som innebär att när ett barn vistas i samma familjehem under tre år ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken (FB) till familjehemsföräldrarna (6 kap. 8 § SoL och 13 § LVU). Syftet med överflyttningen av vårdnaden är att skapa bättre möjligheter för kontinuitet och trygghet i vården.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd väckte talan hos tingsrätten 2004-01-29 att överflytta vårdnaden om J. till familjehemsföräldrarna. Familjehemsföräldrarna fick vårdnaden om J. i dom 2005-05-18. Domen gällde även till dess tingsrättens dom vunnit laga kraft. A.N. överklagade tingsrättens dom till hovrätten. 2005-11-14 fastställde Göta hovrätt tingsrättens dom. 2006-01-18 hade domen vunnit laga kraft. 2006-02-09 beslöt Enskede-Årsta stadsdelsnämnd att avsluta placeringen jml 4 kap. 1 § SoL av J. Samtidigt beslöts om att ingå avtal med de särskilda förordnade vårdnadshavarna varvid avtal upprättades. I enlighet med avtalet är det de särskilda förordnade vårdnadshavarnas skyldighet att söka de bidrag som barnet och vårdnadshavaren har rätt till.

Enligt 8 kap. 1 § SoL är föräldrar skyldiga att bidra till kommunens kostnader för vården i de fall barnet är dygnetruntplacerat. Skyldigheten gäller således placering i familjehem. A.N. har betalat 744 kronor per månad under tiden J. varit placerad i familjehem. A.N. har således bidragit till sin sons placering t.o.m. januari 2006, A.N. har sedan felaktigt betalat även för februari och mars 2006. Detta har korrigerats under april månad.

Enligt Stockholms stads riktlinjer för handläggning och dokumentation som antogs i kommunstyrelsen i Stockholm 2004-11-24 är familjehemsföräldrarna inte längre familjehem när tingsrättens dom vunnit laga kraft. I och med att barnet fått nya vårdnadshavare har grunderna för vård enligt SoL eller LVU bortfallit. Beslut ska därför fattas om upphörande av vården och både barnets akt och familjehemsakten skall avslutas. De nya vårdnadshavarna kan fortsätta att betraktas som uppdragstagare och erhålla ersättning från stadsdelen till dess vården upphört. I det avtal som då tecknas med de särskilda förordnade vårdnadshavarna ska ersättningen reduceras med alla typer av ersättningar som kan komma barnet till del.

De särskilda förordnade vårdnadshavarna har inte någon försörjningsskyldighet gentemot barnet, utan den skyldigheten ligger kvar hos de biologiska föräldrarna, som ska fortsätta att betala underhåll för barnet. Underhållsbidraget betalas ut till de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

Sedan 2005-05-18 har socialtjänsten haft telefonkontakt med A.N. Kontakterna har rört information angående domen i tingsrätten samt planering av umgänget med J. A.N. har även vid dessa tillfällen tagit upp kritik mot de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Kritiken har uppfattats som upprepningar av tidigare kritik och som vid flera tillfällen har diskuterats. Vidare har kontakten även bestått av ekonomisk ersättning för resor och hotellkostnader 2005-06-23. Ett besök har även gjorts i familjehemmet den 19 oktober 2005.

A.N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 19 april 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. handlägger sina ärenden korrekt i formellt hänseende. Däremot brukar JO inte uttala sig i frågor som rör myndigheters bedömningar i enskilda ärenden. JO är också

återhållsam med att uttala sig i frågor som har prövats eller som har kunnat prövas av domstol. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att göra några uttalanden om nämndens agerande i vårdnadsfrågan.

Efter tingsrättens dom om överflyttning av vårdnaden är det de särskilt förordnade vårdnadshavarna som i första hand har att ta ställning till frågorna om umgänge. Enligt vad som per telefon har inhämtats från stadsdelsförvaltningen har förvaltningen upplyst A.N. om detta och om att det inte ankommer på förvaltningen att vidta några åtgärder när det gäller umgänget. A.N:s klagomål i denna del föranleder inte något uttalande från min sida.

A.N. har uppgett att förvaltningen inte hade skickat vissa handlingar till henne som hon hade begärt att få ta del av. Hon har senare upplyst att hon då hade fått handlingarna. Jag har inte funnit skäl att inleda någon utredning med anledning av A.N:s klagomål beträffande utlämnandet av handlingarna.

När det gäller frågan om A.N:s bidrag till nämnden för kostnaden avseende familjehemsplaceringen av J. vill jag anföra följande.

En socialnämnd skall verka för att barn och ungdomar växer upp under goda trygga förhållanden. Nämnden skall därvid bl.a. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsyn till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Om ett barn genom socialnämndens försorg får vård och fostran i ett annat hem än det egna, är föräldrarna enligt 8 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skyldiga att i skälig utsträckning bidra till kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Av 6 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår att föräldrarnas ersättningsskyldighet enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL bestäms efter samma grunder som om det gällde att bestämma återbetalningsskyldighet för var och en av dem enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Det belopp som var och en av föräldrarna skall bidra med får dock inte överstiga vad som för varje tid motsvarar underhållsstödsbeloppet enligt 8 § första stycket lagen om underhållsstöd.

A.N. har i en tidigare anmälan berört frågan om hennes ersättningsskyldighet (JO:s dnr 418-2006). En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade då upplysningar per telefon från stadsdelsförvaltningen och fick besked om att förvaltningen på grund av A.N:s ekonomiska förhållanden inte hade krävt att A.N. skulle bidra till kommunens kostnad för placeringen. Den uppgift som JO fick har visat sig vara felaktig. Av utredningen i det nu förevarande ärendet framgår att A.N. till stadsdelsnämnden löpande har betalat ett bidrag avseende nämndens kostnader för placeringen av J. i familjehemmet. Det är givetvis inte tillfredsställande att den uppgift som förvaltningen lämnade tidigare var felaktig. Att en felaktig uppgift lämnades torde emellertid bero enbart på ett rent misstag och det finns inte anledning för mig att nu vidta några ytterligare åtgärder med anledning av det inträffade.

A.N. har i sina skrivelser gjort gällande att förvaltningen har framställt krav mot henne även efter det att hovrätten i november 2005 hade avgjort målet. Stadsdelsförvaltningen har i sitt remissvar medgett att krav har framställts även sedan hovrättens dom vann laga kraft och att det således har begåtts ett fel från förvaltningens sida. Mot bakgrund av att förvaltningen synes

medveten om att handläggningen varit bristfällig i denna del finns det inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Jag vill däremot i sammanhanget väcka frågan om vid vilken tidpunkt som förvaltningens krav mot A.N. egentligen borde ha upphört eftersom tingsrättens dom i maj 2005, såvitt avsåg överflyttningen av vårdnaden till de särskilt förordnade vårdnadshavarna, gällde även för tiden till dess domen vann laga kraft.

När vårdnaden om ett barn övergår till familjehemsföräldrarna är det inte längre fråga om en familjehemsplacering. Kommunen är dock oförhindrad att fortsätta betala en ersättning till det tidigare familjehemmet. Detta framgår av 6 kap. 11 § SoL. Kommunen kan i ett sådant fall inte med stöd av 8 kap. 1 § SoL kräva att föräldern bidrar till kommunens kostnad för den ersättning som kommunen betalar till de nya vårdnadshavarna. En förälder blir i stället skyldig att utge underhållsbidrag till barnet i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. föräldrabalken.

Stadsdelsförvaltningen har i sitt remissvar upplyst att de krav på ersättning som riktades till A.N. under tiden från tingsrättens dom till dess hovrättens dom vann laga kraft har skett i enlighet med de riktlinjer som Kommunstyrelsen i Stockholms kommun har beslutat om den 24 november 2004. Jag har tagit del av dessa, Familjevård för barn och ungdom. I ett avsnitt i riktlinjerna anförs följande (s. 31 f.).

> När tingsrättens dom om vårdnadsöverflyttning vunnit laga kraft är familjehemsföräldrarna inte längre familjehem utan särskilt förordnade vårdnadshavare. I och med att barnet fått nya vårdnadshavare har grunderna för vård enligt SoL eller LVU bortfallit. Beslut ska därför fattas om upphörande av vården och både barnets personakt och familjehemsakten avslutas i paraplysystemet.
>
> Om de nya vårdnadshavarna ska få fortsatt ekonomisk ersättning betraktas de som uppdragstagare och utbetalning av ersättningar sköts genom stadens system för utbetalning av löner. Uppgifter som rör uppdraget förs i ett särskilt diarium. Inga löpande journalanteckningar ska göras. Ärendet följs upp en gång per år.
>
> När vården upphört har placeringskommunen inte längre rätt att uppbära ersättning enligt 8 kap. 1 § SoL eller 20 § LSS. Föräldrarna ska underrättas om detta.

Det nu återgivna avsnittet i riktlinjerna ger visst stöd för förvaltningens uppfattning i frågan om A.N:s skyldighet att utge ersättning enligt 8 kap. 1 § SoL till förvaltningen fram till dess att det fanns en dom i vårdnadsfrågan som hade vunnit laga kraft. Som framgått ovan hade emellertid tingsrätten i detta fall förordnat om att domen såvitt gällde överflyttning av vårdnaden skulle gälla omedelbart. I vad mån detta påverkar ersättningsskyldigheten enligt 8 kap. 1 § SoL behandlas inte uttryckligen i kommunstyrelsens riktlinjer.

Om en domstol har förordnat att vårdnaden om ett barn som är placerat i ett familjehem skall flyttas över till familjehemsföräldrarna talar starka skäl för att nämnden avvaktar med att besluta om att upphäva ett tidigare beslut om vård i familjehemmet i avvaktan på att domen i vårdnadsfrågan vinner laga kraft. Om domstolen har beslutat att förordnandet om vårdnaden skall gälla utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft skulle man dock kunna hävda att barnet efter domen inte längre får vård i annat hem än det

egna. Med ett sådant synsätt kan det ifrågasättas om föräldern, med hänsyn till hur bestämmelsen i 8 kap. 1 § andra stycket SoL är utformad, efter domen är skyldig att bidra till kommunens kostnader för placeringen.

Kommunens tillämpning av bestämmelsen i 8 kap. 1 § SoL i det nu förevarande fallet kan inte anses uppenbart felaktig. Jag riktar därför inte någon kritik mot nämnden för att den har framställt krav mot A.N. under tiden från tingsrättens dom fram till dess att hovrätten hade avgjort överklagandet i vårdnadsdelen. Däremot är bestämmelsen i 8 kap. 1 § utformad på ett sådant sätt att den föranleder tveksamhet om hur en förälders skyldighet att utge ersättning skall bedömas i en situation som den nu aktuella. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom. Jag vill även uppmärksamma kommunen på den uppkomna frågan och skickar därför en kopia av beslutet till stadskansliet, juridiska avdelningen.

Fråga om en socialnämnd som svar på en domstols begäran om upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken kunde ge in en tidigare avslutad s.k. barnavårdsutredning

(Dnr 5006-2005)

Bakgrund

M.L. och J.K. har tillsammans en son M., född 1998. J.K. har ensam vårdnaden om M.

I ett mål vid Umeå tingsrätt angående vårdnaden om M. begärde tingsrätten i en skrivelse den 28 juni 2005 att Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle lämna upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken (FB). Huvudförhandling i målet skulle äga rum den 5 juli 2005 och tingsrätten hemställde om ett svar från nämnden senast den 4 juli 2005.

I ett svar den 29 juni 2005 på tingsrättens framställning anförde enhetschefen Leif Jarlebring vid Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltning följande.

Umeå Tingsrätt har i skrivelse 2005-06-28 begärt stadsdelsnämndens yttrande i rubricerade mål.

En utredning enl. 11 kap. 1 och 2 §§ SOL ang. skydd och stöd för M. genomfördes av stadsdelsförvaltningen under tiden 2003 07 21-10 29. Utredningen är grundlig och omfattande och ger en bra objektiv bild av M:s situation och bakgrund som den tedde sig sommaren 2003. Utredningen bifogas som en del av detta yttrande. Som framgår av utredningen har M.L. under hela M:s levnad ansträngt sig för att upprätthålla kontakt och umgänge. Även om utredningen innehåller uppgifter om J.K:s bakgrund som är känsliga bedömer vi informationen relevant i målet. Stadsdelsförvaltningen har därefter inte haft någon kontakt med parterna som har relevans i ärendet.

Anmälan

J.K. klagade i en anmälan till JO på Leif Jarlebring. Hon anförde att det var fel av honom att till tingsrätten ge in hela den barnavårdsutredning som hade utförts rörande M. år 2003. Genom att ge in utredningen blev uppgifter som

var känsliga för henne själv och för flera närstående personer offentliga. Enligt J.K. hade barnavårdsutredningen för övrigt tidigare ”undanhållits” henne.

Utredning

Efter remiss kom Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd in till JO med ett yttrande över anmälan. I yttrandet redogjorde nämnden för handläggningen av barnavårdsutredningen och vad som hade kommit fram under utredningsarbetet. När det gällde beslutet att som upplysningar till tingsrätten ge in hela barnavårdsutredningen anförde nämnden följande.

Enhetschefens bedömning var att materialet i sin helhet var relevant i målet. Utredningen hade innehållit så mycket material och ett skeende så komplicerat att det skulle vara mycket svårt att sammanfatta på ett begripligt sätt. Risken att M:s behov av kontakt med sin far inte hade blivit tillgodosett var uppenbar. Utredningen gav också stöd för att J.K. inte är olämplig vårdnadshavare trots sina svårigheter. Utredningen gav enligt enhetschefens bedömning en balanserad bild av en komplicerad situation.

Enligt en anteckning i akten hade utredningen (*barnavårdsutredningen; JO:s anmärkning*) enligt överenskommelse med J.K. sänts till J.K:s mamma för vidarebefordran. Det var vid denna tidpunkt även J.K:s mantalsskrivningsadress. Denna hade även sänts till J.K:s advokat i vårdnadsmålet, S.U. 2004-05-24. Enhetschefen utgick därför från att materialet var delgivet och känt. Någon kommentar eller kritik hade inte kommit stadsdelsförvaltningen till känna. Yttrandet faxades till Umeå tingsrätt 2005-06-29 vilket gav rätten möjlighet att delge parternas ombud i rimlig tid. Det fanns inga möjligheter att nå någondera parten.

– – –

Det tycks inte vara känt för anmälaren att utredningen omfattas av domstolssekretess enl. 7 kap. 22 § sekretesslagen. Det finns således inga möjligheter för allmänheten att ta del av yttrandet som anmälaren tycks tro. Det som hänt är att M:s far M.L. och domstolen fått ta del av utredningen och att den funnits som underlag vid prövning av vårdnads- och umgängesfrågan. I samband med yttrande till domstol i vårdnadsmål bör socialtjänsten lämna uppgifter som är relevanta för domstolens bedömning. Uppgifter om någon part som kan uppfattas kränkande och som inte har direkt relevans för tvisten bör inte förekomma. Uppgifterna ska helst belysa den aktuella situationen. Normalt skulle en två år gammal barnutredning endast kort sammanfattas i ett snabbyttrande. I detta fall var förhållandena annorlunda. Mor och son hade under den tid som förflutit vistats i Costa Rica på för fadern okänd adress. Han hade haft små möjligheter att utöva umgänge. I vårdnadsmålet hade J.K. hävdat att M.L. inte var lämplig som vårdnadshavare, bl.a. med hänvisning till att han fört bort M. sommaren 2003. Utredningen gav en balanserad bild av ett skeende där ord annars stått mot ord i domstolen och där fadern som icke vårdnadshavare hade små möjligheter att föra fram M:s behov av umgänge med honom. J.K. hade inte visat att hon ansåg detta behov viktigt tidigare och av remisshandlingarna framgick att hon alltjämt hade den inställningen. Yttrandeinstitutet har som syfte att ge domstolen underlag för ett beslut som tillgodoser barnets bästa. Detta intresse måste alltid vägas mot föräldrars intresse av integritet. Stadsdelsförvaltningen anser att enhetschefens bedömning i den aktuella situationen är motiverad.

J.K. anförde i en skrivelse till JO att två bekanta till henne på begäran hade fått del av utredningen från Hovrätten för Övre Norrland efter att tingsrättens dom i vårdnadsmålet hade överklagats. JO erhöll därefter en skrivelse från

E.C. som uppgav att hon hade fått ut barnavårdsutredningen rörande M. från hovrätten.

J.K. kom senare in med ett omfattande yttrande över stadsdelsnämndens remissvar. Hon framförde därvid synpunkter bl.a. på innehållet i barnavårdsutredningen som enligt hennes mening hade flera brister.

JO tog del av den aktuella barnavårdsutredningen beträffande M. och Länsstyrelsens i Stockholm län beslut den 5 september 2006 i ett tillsynsärende med anledning av klagomål från J.K. mot Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd rörande handläggningen av barnavårdsutredningen.

I ett beslut den 22 september 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sekretess gäller enligt huvudregeln i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen).

En bestämmelse om uppgiftsskyldighet för socialnämnden finns i 6 kap. 19 § föräldrabalken (FB). Enligt den paragrafen skall en domstol se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar (6 kap. 19 § andra stycket FB). Om det behövs utredning utöver vad som sägs i andra stycket, får rätten enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa den.

I det förevarande fallet hade domstolen begärt att Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd skulle lämna upplysningar. Stadsdelsnämnden hade kännedom om uppgifter som hade betydelse för tingsrättens bedömning när det gällde vårdnadsmålet. Nämnden har därför varit skyldig att lämna dessa till tingsrätten.

Nämnden hade utfört en s.k. barnavårdsutredning rörande M. under andra delen av år 2003. J.K. bodde tillsammans med M. utomlands. Efter att J.K. hade flyttat utomlands synes nämnden inte ha haft någon närmare kontakt med föräldrarna eller M. Nämnden valde därför att som svar på domstolens förfrågan om upplysningar lämna in den barnavårdsutredning som nämnden hade utfört rörande M.

I sitt remissvar har nämnden anfört att yttrandeinstitutet har som syfte att ge domstolen underlag för ett beslut som tillgodoser barnets bästa och att det intresset alltid måste vägas mot föräldrars intresse av integritet. Enligt enhetschefens bedömning gav barnavårdsutredningen en balanserad bild av en komplicerad situation. Nämnden anser därför att enhetschefens bedömning i den aktuella situationen var motiverad. Nämnden har i sammanhanget även

anfört att ”Det tycks inte vara känt för anmälaren att utredningen omfattas av domstolssekretess enl. 7 kap. 22 § sekretesslagen”.

När det först gäller sekretessen vid en domstol för innehållet i utredningen vill jag påpeka att bestämmelsen om sekretess i 7 kap. 22 § sekretesslagen, som stadsdelsnämnden har hänvisat till i sitt remissvar, inte är tillämplig på yttrande eller upplysningar som socialnämnden ger in till en domstol. Bestämmelsen i 7 kap. 22 § sekretesslagen gäller sekretessen för vissa uppgifter hos domstol i brottmål samt i mål eller ärende, i fråga om vilket bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga. Sekretessen hos en domstol i ett vårdnadsmål regleras i 9 kap. 15 § sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess hos en domstol i bl.a. mål och ärenden enligt föräldrabalken, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Härvid skall noteras att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Om en sekretessbelagd uppgift förebringas vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat (12 kap. 3 § sekretesslagen).

En domstols möjlighet att hemlighålla uppgifter för en part i en rättegång är mycket begränsad (se 14 kap. 5 § sekretesslagen). Huruvida sekretess gäller för uppgifterna gentemot en utomstående ankommer det på domstolen att avgöra om någon ber att få ta del av den handling i vilken uppgifterna finns. Socialnämnden har mot bakgrund av det nu anförda inte kunnat utgå från att sekretessen för uppgifterna i utredningen skulle komma att bestå efter att utredningen hade getts in till domstolen.

Det är givetvis inte tillfredsställande att stadsdelsnämnden i sitt yttrande har hänvisat till fel bestämmelse i sekretesslagen och att handläggaren för egen del eventuellt missbedömde vilken sekretess som skulle komma att gälla för utredningen hos domstolen. Detta har dock inte någon avgörande betydelse för mig när jag skall avgöra om det var rätt eller fel av handläggaren att till tingsrätten ge in hela barnavårdsutredningen som ett svar på begäran om upplysningar. Den frågan måste besvaras utifrån om handläggaren hade fog för att anse att uppgifterna i utredningen var relevanta i vårdnadsmålet. Som framgår av det ovan anförda är ju socialnämnden enligt 6 kap. 19 § FB skyldig att på begäran lämna ut uppgifter som kan vara av betydelse för domstolens bedömning av vårdnadsfrågan.

En barnavårdsutredning skall ligga till grund för ett beslut om det är påkallat med några åtgärder från socialnämndens sida beträffande ett barn. Det är inte ovanligt att en barnavårdsutredning innehåller känsliga uppgifter om andra personer än föräldrarna. Sådana uppgifter kan vara relevanta när det gäller att bedöma ett barns behov av stöd från socialtjänsten men har inte alltid samma betydelse när det gäller att ta ställning till vem av föräldrarna som skall ha vårdnaden om barnet. Det är därför påkallat med viss försiktighet om nämnden, som svar på en begäran om yttrande eller upplysningar, ger in en barnavårdsutredning i sin helhet till domstolen. Jag vill däremot inte gå

så långt att förfarandet skulle vara helt uteslutet. Som nämnden har anfört kan det i vissa fall vara ändamålsenligt att nämnden som upplysningar till en domstol ger in en utredning som nämnden tidigare har utfört rörande barnet. Om nämnden väljer att besvara en begäran på det sättet är det angeläget att nämnden kontrollerar att utredningen inte innehåller i sammanhanget ovidkommande uppgifter, inte minst om de är känsliga för någon utomstående person.

Utan att närmare gå in på innehållet i den aktuella utredningen anser jag att det kan diskuteras om det inte där fanns vissa uppgifter som rörde närstående till parterna och som inte var relevanta för tingsrättens mål. Det är dock svårt att ha en bestämd uppfattning i den frågan. Ställningstagandet blir ytterst beroende på sådana bedömningar som JO är återhållsam med att anlägga synpunkter på och jag lämnar därför frågan.

J.K. har anfört att barnavårdsutredningen gavs in till tingsrätten trots att hon inte hade fått del av den när utredningen blev klar 2004. Mot bakgrund av vad nämnden har anfört föranleder hennes klagomål i den delen inte någon kommentar från min sida.

J.K. har även framfört synpunkter på innehållet i barnavårdsutredningen. Länsstyrelsen i Stockholms län har i ett beslut den 5 september 2006 behandlat klagomål från J.K. mot den utredningen. Vad som har kommit fram föranleder mig inte att för egen del vidta någon åtgärd.

Socialnämndens handläggning av ett ärende rörande utseende av ny vårdnadshavare; fråga bl.a. om nämndens utredning var bristfällig

(Dnr 4752-2005)

Bakgrund

S.A. bodde tillsammans med P.K. och P.K:s dotter A., född 1989. P.K. hade ensam vårdnaden om A. I juli 2003 avled P.K.

I augusti 2003 gav M.E., A:s far, in en ansökan hos Vänersborgs tingsrätt om att bli förordnad till vårdnadshavare för A. I oktober 2003 kontaktade tingsrätten Socialnämnden i Bengtsfors kommun med anledning av att M.E:s ansökan var ofullständig och inte hade kunnat prövas. Socialnämnden anmälde då själv, enligt 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937), frågan om vårdnadshavare till tingsrätten. Till nämndens anmälan fogades en utredning rörande saken, i vilken anfördes bl.a. följande.

Såväl A., hennes pappa M.E. som hennes styvfar S.A. vill och är överens om att A. ska bo kvar med sin styvfar och halvsyster. Socialnämnden finner inga skäl till att motsätta sig detta. A:s behov av tillgång till sina biologiska rötter med släktingar på såväl moderns som faderns sida bedömer socialnämnden att S.A. är mån om att A. får behålla. S.A. bedöms kunna tillgodose A:s behov av vård och fostran.

Efter ett kompletteringsföreläggande från tingsrätten anförde socialnämnden som sin uppfattning att M.E. borde utses till vårdnadshavare för A. med i huvudsak följande motivering.

Socialnämnden anser att A:s biologiska far, M.E., [personuppgifter], skall förordnas som vårdnadshavare för sin dotter. Av anmälan framkommer att såväl A. som hennes styvfar vill detta. Utredarna har endast haft telefonkontakt med M.E. eftersom han tillhör Trollhättans kommun. Utredarnas bedömning är att det är viktigt att fadern även fortsättningsvis tar ett ansvar för A. genom att han förordnas som vårdnadshavare för henne.

Vänersborgs tingsrätt förordnade i ett beslut den 11 december 2003 med stöd av 6 kap. 9 § andra stycket föräldrabalken att M.E. skulle ha vårdnaden om A.

Socialnämnden lämnade den 9 december 2003 ett medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) till S.A. att A. skulle få vistas i hans hem för stadigvarande vård och fostran.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 1 november 2005, gjorde S.A. gällande att han borde ha utsetts till vårdnadshavare för A. Han anförde därvid bl.a. följande.

Jag anser att socialtjänsten i Bengtsfors kommun helt felaktigt och oansvarigt utsåg flickans biologiska far till vårdnadshavare då han saknar praktisk och ekonomisk möjlighet att ansvara för flickan. Han bor 11 mil härifrån och har aldrig bott tillsammans med A. A:s vilja är att bo tillsammans med mig och sin lillasyster och min vilja är också att hon bor kvar här hos oss. Det gjordes aldrig någon utredning om fadern var en lämplig vårdnadshavare.

Vidare anser jag att socialtjänsten inte tagit sitt ansvar för att se till att A. har en försörjning. Underhållsbidraget skall ses som en statlig garanti för att barn som inte bor med sina föräldrar ska ha en försörjning. Detta bidrag betalas inte ut eftersom fadern har vårdnaden och ingen annan vårdnadshavare finns. Socialtjänsten är mycket väl medveten om detta och har inte gjort någonting för att lösa detta ekonomiska problem. Perioden augusti 2003 till januari 2004 betalade socialtjänsten ut bidraget men drog in det i februari 2004 då de ansåg att det var felaktigt. Sedan dess har inte A. haft den försörjning hon enligt den statliga garantin skall ha rätt till.

Socialtjänsten har gjort en utredning där de funnit att mitt hem är ett bra hem för A. för stadigvarande vård och fostran och jag har sedan februari 2004 försökt få socialtjänsten att göra en vårdnadsöverflyttning. Fadern och jag har bra kontakt och han motsätter sig inte en överflyttning.

Utredning

S.A:s anmälan rörande handläggningen av frågan om utseende av vårdnadshavare föranledde två ärenden hos JO, ett angående handläggningen vid Vänersborgs tingsrätt (JO:s dnr 57-2006) samt det nu aktuella ärendet avseende Socialnämnden i Bengtsfors kommun (JO:s dnr 4752-2005).

Inledningsvis inhämtades kopior av socialförvaltningens handlingar i ärendet.

Det kom fram att Länsstyrelsen i Västra Götalands län hade granskat delar av socialnämndens handläggning. Länsstyrelsen anförde i ett beslut den 3 mars 2004 (dnr 701-86161-2003) bl.a. följande.

När en förälder som är ensam vårdnadshavare dör står barnet under en period utan vårdnadshavare. Länsstyrelsen anser att socialnämnden i sådana fall måste agera skyndsamt. Socialnämnden tog visserligen omgående kontakt med M.E. som lovade att ansöka om vårdnaden men som sedan inte fullföljde ärendet. Länsstyrelsen anser att socialnämnden redan när den fick vetskap om att barnet saknade vårdnadshavare själv skulle ha gjort framställan om detta hos tingsrätten. Barnet saknade vårdnadshavare under nära fem månader.

JO fann inte skäl att utreda den fråga som hade varit föremål för länsstyrelsens prövning. S.A:s anmälan till JO föranledde dock vissa andra frågor som inte hade omfattats av länsstyrelsens granskning. Därför anmodades socialnämnden att inkomma med yttrande i följande avseenden.

1. Socialnämnden lämnade den 9 december 2003 ett medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) för S.A. att ta emot A. i sitt hem för stadigvarande vård och fostran. Har nämnden därefter, i enlighet med reglerna i 6 kap. 8 § socialtjänstlagen, löpande övervägt om vården fortfarande behövs?

2. Vilka överväganden har socialnämnden gjort i fråga om A:s försörjning?

Socialnämnden lämnade som sitt remissvar en tjänsteskrivelse, undertecknad av verksamhetschefen Inga Engström, i vilken anfördes i huvudsak följande.

Bakgrund

A:s moder avled 03-07-25. Modern var ensam vårdnadshavare. A. har sedan 1994, då hon var 5 år, bott tillsammans med S.A. som modern var sambo med.

03-08-12 kontaktar S.A. per telefon socialtjänsten i Bengtsfors och talar med handläggare Karin Hedman om den uppkomna situationen. Vid detta tillfälle, enligt journalanteckning, uppger S.A. att A. ska fortsätta bo hos honom och att han och A:s biologiske fader M.E. är överens om detta samt att de vill att M.E. ska bli vårdnadshavare. S.A. informeras om att M.E. ska lämna in ansökan om att bli vårdnadshavare till tingsrätten. I detta skede öppnas inte något ärende formellt.

03-08-29 inkommer från S.A. brev med bifogad ansökan från M.E. som denne sänt till tingsrätten om att han vill bli vårdnadshavare. I brevet skriver S.A. samtidigt, att han vill ansöka om att bli särskilt förordnad vårdnadshavare. Eftersom biologisk fader ansökt om vårdnaden för A. lämnas S.A:s framställan i detta skede utan åtgärd. S.A. har vid olika kontakter vitsordat, att han och M.E. har ett bra samarbete.

03-10-21 tar handläggare vid tingsrätten kontakt angående att M.E. lämnat in ansökan om att bli vårdnadshavare, men inte betalat den avgift som han vid flera tillfällen anmodats göra. Därför har inte något avgörande fattats.

Socialnämnden lämnar härefter in anmälan till tingsrätten om förordnande om vårdnadshavare och föreslår M.E. som vårdnadshavare för A. Någon utredning angående M.E:s förmåga att vara vårdnadshavare har inte utförts av Bengtsfors socialnämnd, eftersom han är boende i Trollhättans kommun. Kontakterna med M.E. har hållits per telefon.

Med hänsyn till att det dragit ut på tiden med förordnande om vårdnadshavare inleds utredning 03-10-28 att i enlighet med 6 kap. 6 § socialtjänstlagen

lämna medgivande för S.A. att i sitt hem ta emot A. för stadigvarande vård och fostran.

03-12-09 lämnar socialnämndens utskott sådant medgivande.

Något beslut om placering av A. hos S.A. har inte fattats av socialnämnden i Bengtsfors, eftersom hennes fortsatta boende hos S.A. har gjorts upp mellan honom och vårdnadshavaren och därmed är en privatplacering.

03-12-11 fattar tingsrätten i Vänersborg beslut om att M.E. förordnats till vårdnadshavare för A. Vid kontakt med M.E. samma dag förklarar han sig nöjd med detta beslut.

Yttrande över fråga 1

Enligt socialtjänstlagens 6 kap. 9 § ska socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun meddela beslut om medgivande enligt 6 §. Med hänsyn till att A. stod utan vårdnadshavare och det på grund av omständigheter som redogjorts för ovan, fattade socialnämnden i Bengtsfors beslut om att lämna medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL för S.A.

Länsstyrelsen påtalade i efterhand att detta var felaktigt, men godtagbart utifrån situationen. Det skulle ha varit Trollhättans kommun/socialnämnd som beslutat om att lämna medgivande, utifrån att fadern M.E. blev vårdnadshavare. På grund av detta blev S.A., vid de kontakter han tog under år 2004, hänvisad till Trollhättans kommun, vilken är vårdnadshavarens hemkommun.

Familjerätten i Trollhättans kommun har i februari/mars -05 helt frånsagt sig ansvar i ärendet, hänvisat till att Bengtsfors socialnämnd lämnat medgivande och därmed har ansvaret enligt lagstiftningen.

Enligt 6 kap. 9 § socialtjänstlagen ska den socialnämnd som lämnat medgivande enligt 6 § fullgöra de uppgifter som finns angivna i 7 §, lämna råd och stöd till den som vårdar barnet, medverka till att det får god vård och fostran, gynnsamma uppväxtförhållanden och lämplig utbildning. Eftersom S.A. haft flera kontakter med socialtjänsten i Bengtsfors, både vid besök på socialkontoret, brevledes och vid telefonsamtal, är bedömningen att uppgifterna enligt 6 kap. 7 § socialtjänstlagen delvis har fullgjorts. Socialnämnden har på så sätt fått information om aktuella förhållanden i familjen. S.A. har vid varje kontakt framfört och lagt tonvikt på att det är den ekonomiska situationen som han vill ha hjälp med.

Då det gäller bestämmelsen i 6 kap. 8 § socialtjänstlagen att socialnämnden minst var sjätte månad ska överväga om vården fortfarande behövs har detta inte skett lagenligt. Någon skriftlig rapportering till nämnden har inte gjorts efter beslutet om medgivande.

Samtal med A. har endast skett vid hembesök 03-10-28 i samband med utredning för medgivande samt vid hembesök 05-10-05 i samband med ansökan om särskilt förordnad vårdnadshavare för henne. Bedömningen har varit, utifrån de kontakter som skett med S.A., att A. får en god omsorg och fostran i hemmet hos honom samt att A. haft ett fortsatt behov att bo kvar där med hänsyn till att hennes vårdnadshavare inte tagit det ansvar som han borde.

Efter att S.A. på nytt framställt om hjälp 05-04-06 angående att A:s vårdnadshavare inte tar sitt ansvar, särskilt vad gäller underhållsstöd, fattar socialnämnden i Bengtsfors 05-04-19 beslut om att göra en framställan till tingsrätten om att åtgärder bör vidtagas i fråga om vårdnad för A. Denna framställan blir dock inte behandlad av tingsrätten förrän socialtjänsten i Bengtsfors i mitten av september -05 efterfrågar ärendet. Efter muntlig förberedelse i tingsrätten 05-10-19 överlämnas fortsatt handläggning av stämningsansökan mot vårdnadshavaren till advokatfirman Kjällgren, advokat R.A., Trollhättan. Tingsrätten i Vänersborg har i dom meddelad 06-02-10 förordnat S.A. till särskilt förordnad vårdnadshavare för A. Domen har vunnit laga kraft 06-03-03.

Yttrande över fråga 2

Samtidigt som S.A. 03-08-12 anmäler förhållandena om att A. står utan vårdnadshavare efter sin moders död, ansöker han om att få underhållsstöd och barnbidrag förskotterat via socialtjänsten i väntan på att vårdnadsfrågan är utredd.

Vid kontakt med Försäkringskassan 03-08-18 bekräftas att vare sig beslut om underhållsstöd, barnbidrag eller efterlevandestöd kan fattas innan det är klart vem som är vårdnadshavare.

Socialnämndens handläggare fattar 03-08-22 beslut om att bevilja ekonomiskt bistånd som förskott på förmån enligt 4 kap. 1 § och 9 kap. 2 § socialtjänstlagen 2 123:- i avvaktan på att underhållsstöd och barnbidrag kommer att utbetalas från FK.

Samma summa beviljas sedan enligt ovan 03-09-16, 03-10-16 och 03-11-14.

S.A. tar åter kontakt med handläggare 04-02-26 och framställer om att även innevarande månad få förskotterat underhållsstöd och barnbidrag, eftersom detta ännu inte är klart. Vidare berättar han att barnpension/efterlevandestöd börjat betalas ut.

Vid kontakt med Försäkringskassan framkommer att retroaktivt efterlevandestöd avseende period juli -03–januari -04, 10 319:- har betalats ut till S.A. 04-01-12. För februari månad har efterlevandestöd utbetalats med 1 310:- 04-02-18.

Barnbidraget kommer enligt uppgift från FK att börja utbetalas från och med mars månad. Vad gäller underhållsstöd beviljas detta inte, varför socialnämnden inte erhåller någon ersättning för förskotterat underhållsstöd från FK. Socialnämnden beviljar och förskotterar 04-03-02 enligt framställan barnbidraget, 950:- avseende februari månad till S.A.

I upprepade kontakter med socialkonsulent vid länsstyrelsen utifrån S.A:s kontakter med socialtjänsten angående det uteblivna underhållsstödet har besked givits, att det är vårdnadshavaren som har det ekonomiska ansvaret. Om vårdnadshavaren inte kan tillgodose sin dotters behov, får denne ansöka om ekonomiskt bistånd i sin hemkommun, i detta fall Trollhättans. S.A. har informerats om detta samt om möjligheten att själv ansöka om kompletterande ekonomiskt bistånd. Han har enligt egen uppgift inkomster överstigande norm för försörjningsstöd och har fått avslag på ansökan om bostadsbidrag.

S.A. har i stället hävdat att han har rätt till ”den statliga garantin” vad gäller underhållsstöd och att han kan erhålla underhållsstöd om han blir förordnad som särskilt förordnad vårdnadshavare.

Bengtsfors socialnämnd har åtgärdat detta genom framställan till tingsrätten om att åtgärder behöver vidtagas i fråga om vårdnad för A. Se fråga 1.

I frågan om A:s försörjning har S.A:s eget ansvar vägts in. Han har under nio år levt tillsammans med A:s moder och under den tiden tagit på sig ett ansvar även för A:s försörjning, vilket inte bör upphöra i och med hennes moders död.

Bedömningen är att A. haft försörjning via efterlevandestöd och barn-/studiebidrag som utbetalats till S.A. Detta har enligt S.A. inte varit tillfyllest för hennes behov och han har menat att socialnämnden ska kompensera honom för det underhållsstöd som vårdnadshavaren inte betalat.

S.A. yttrade sig över remissvaret. Han anförde bl.a. följande. När han kontaktade socialtjänsten den 12 augusti 2003 var det enbart för att han visste att A. måste ha en vårdnadshavare. Skälet till att han och M.E. dessförinnan hade kommit överens om att M.E. skulle ”ta” vårdnaden var att S.A. inte kände till att det fanns en möjlighet för honom att utses till särskilt förordnad vårdnadshavare.

Vänersborgs tingsrätts handläggning hade granskats av chefsJO Mats Melin, som har tillsyn över de allmänna domstolarna (JO:s dnr 57-2006, beslut den 25 januari 2006). I det ärendet lånade JO in handlingarna i tingsrättens ärende nr Ä 1056-03 och mål nr T 912-05. Vad som kom fram föranledde inte någon kritik mot tingsrätten från JO:s sida.

I ett beslut den 15 januari 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Vissa iakttagelser beträffande socialnämndens handläggning av frågan om vårdnadshavare för A.

I 6 kap. 9 § andra stycket föräldrabalken anges följande. Om barnet står under vårdnad av endast en av föräldrarna och den föräldern dör, skall rätten på ansökan av den andra föräldern eller på anmälan av socialnämnden anförtro vårdnaden åt den andra föräldern eller, om det är lämpligare, åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

I 2 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) stadgas att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Av 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår att om socialnämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad eller förmynderskap för ett barn, skall nämnden göra framställning eller ansökan om det hos den domstol till vilket ärendet hör.

Efter moderns bortgång stod A. utan vårdnadshavare. I enlighet med huvudprincipen i 2 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen om vistelsekommunens ansvar får det anses ha varit Socialnämnden i Bengtsfors kommun som enligt 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen hade att se till att frågan om vårdnadshavare för A. blev löst. Nämnden valde emellertid inledningsvis att inte anmäla frågan hos tingsrätten eftersom nämnden hade fått uppgift om att M.E., A:s biologiska far, avsåg att ansöka om att bli flickans vårdnadshavare. Som framgått ovan har Länsstyrelsen i Västra Götalands län kritiserat socialnämndens handläggning i denna del och ansett att nämnden, redan när den fick vetskap om att A. saknade vårdnadshavare, själv borde ha gjort framställan om saken hos tingsrätten.

Jag vill i denna del tillägga följande.

Om ett barn står under vårdnad av den ena föräldern och den föräldern dör, skall enligt huvudregeln den andra föräldern utses till barnets vårdnadshavare. Det är emellertid inte självklart att en förälder, som inte är vårdnadshavare, skall anförtros vårdnaden i denna situation. Det kan tänkas fall då denne förälder endast har haft sporadisk kontakt med barnet och barnet har rotat sig hos någon annan som är beredd att bli vårdnadshavare. I sådana fall är det oftast lämpligare – sett med utgångspunkt från vad som är bäst för barnet – att vårdnaden anförtros denna person.

Den 21 oktober 2003 anmälde nämnden hos tingsrätten att A. behövde en vårdnadshavare. Till anmälan fogades en utredning. Av den framgick bl.a. att

A. hade bott med sin mor hos S.A. sedan fem års ålder. Hon hade haft umgänge med sin biologiska far M.E. under hela sin uppväxt, men hade aldrig bott hos honom. S.A., M.E. och A. själv var överens om att hon skulle fortsätta att bo hos S.A. De faktiska förhållandena var sådana att det med hänsyn till A:s bästa borde ha legat nära till hands för socialnämnden att överväga frågan om S.A. borde utses till särskilt förordnad vårdnadshavare, inte minst som S.A. hade tagit upp detta i ett brev till nämnden den 29 augusti 2003. Några sådana överväganden synes inte ha gjorts under arbetet med utredningen. Nämnden föreslog att M.E. skulle förordnas som flickans vårdnadshavare. Detta blev också tingsrättens beslut. Jag vill rent allmänt uttrycka en viss förvåning över att nämndens utredning inte till någon del omfattade M.E:s förhållanden eller frågan om hans lämplighet som vårdnadshavare. Eftersom tingsrätten ansåg att ett beslut i vårdnadsfrågan kunde fattas på grundval av nämndens utredning finner jag dock inte skäl att gå närmare in på den saken.

I sammanhanget kan nämnas att Socialstyrelsen nyligen har gett ut en handbok, ”Om barnet behöver ny vårdnadshavare”, i syfte att ge vägledning vid socialtjänstens utredningar när barn står utan vårdnadshavare eller av andra skäl behöver en ny vårdnadshavare.

Socialnämndens handläggning efter medgivandet enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen

I 6 kap. socialtjänstlagen finns bestämmelser om vård i familjehem och i hem för vård eller boende. Enligt 6 § får ett barn inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. I 7 § anges att socialnämnden i fråga om de barn som anges i 6 § bl.a. skall medverka till att de får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. När ett barn vårdas med stöd av denna lag i ett annat hem än det egna skall socialnämnden enligt 8 § första stycket minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. I 9 § stadgas att ett medgivande enligt 6 § att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 6 § fullgör skyldigheterna enligt 7 §.

Den 9 december 2003 lämnade Socialnämnden i Bengtsfors kommun ett medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen för S.A. att ta emot A. i sitt hem för stadigvarande vård och fostran. Oavsett om Bengtsfors socialnämnd kan anses ha varit behörig att lämna medgivandet eller inte ankom det därefter på den nämnden att formellt överväga vården minst en gång var sjätte månad (6 kap. 8 § socialtjänstlagen). Att nämnden inte har gjort det är givetvis inte tillfredsställande.

Frågan om vilka överväganden socialnämnden gjorde beträffande flickans försörjning

I 7 kap. föräldrabalken regleras frågor om underhållsskyldighet. Av 2 § första stycket framgår att en förälder skall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet, om föräldern (1) inte har vårdnaden om

barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet, eller (2) har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern. Av andra stycket framgår att underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. I 2 a § anges att en förälder som är återbetalningsskyldig enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.

I 2 § lagen om underhållsstöd, USL, anges att i denna lag avses med bidragsskyldig den som enligt 7 kap. 2 § första stycket föräldrabalken skall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet.

Enligt 3 § första stycket USL har ett barn rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor hos endast en av föräldrarna och är folkbokfört hos den föräldern (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet. Enligt tredje stycket i samma bestämmelse har ett barn också rätt till underhållsstöd, om det varaktigt bor och är folkbokfört hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som bor här i landet. Vad som i lagen sägs om boförälder gäller då den eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

Efter modern P.K:s bortgång hade A. rätt till s.k. barnpension och efterlevandestöd enligt regler om detta i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd. Ett barn som får sådant ekonomiskt stöd efter en avliden förälder kan även få underhållsstöd i förhållande till den andra föräldern. Förutsättningen är i så fall att barnet bor hos en särskilt förordnad vårdnadshavare (prop. 1995/96:208 s. 84).

Av utredningen framgår att socialnämnden vid ett antal tillfällen under hösten 2003 beviljade S.A. ekonomiskt bistånd som förskott på förmån enligt 4 kap. 1 § och 9 kap. 2 § socialtjänstlagen i avvaktan på att bl.a. underhållsstöd skulle komma att utbetalas från Försäkringskassan. Nämnden förordade emellertid vid samma tid att M.E. skulle utses till flickans vårdnadshavare. Dessa omständigheter talar för att nämndens handläggare inte kände till vilka förutsättningar som gällde för att S.A. skulle ha möjlighet att få underhållsstöd för flickan.

Det framgår inte huruvida P.K., i egenskap av vårdnadshavare och boförälder, uppbar underhållsstöd för A. från Försäkringskassan eller om M.E. betalade underhållsbidrag direkt till P.K. Det står emellertid klart att S.A:s hushåll, efter P.K:s bortgång och förordnandet av M.E. som ensam vårdnadshavare, inte längre hade någon möjlighet att med stöd av föräldrabalken eller USL kräva ekonomiskt underhåll för A. från vare sig M.E. eller Försäkringskassan. Detta trots att A. även fortsättningsvis bodde hos S.A. Denna situation hade möjligen kunnat undvikas om handläggningen från socialnämndens sida hade varit mer förutseende och konsekvent.

Nämnden har dock i sitt yttrande anfört att A. har haft sin försörjning tillgodosedd genom bl.a. det efterlevandestöd och barn-/studiebidrag som har betalats ut till S.A. Vad som kommit fram i denna del föranleder mot den bakgrunden inte något ytterligare uttalande från min sida när det gäller nämndens ansvar för A:s försörjning.

Fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation”

(Dnr 4729-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte programområdeschefen Kjell-Arne Sköldh, socialtjänsten i Sundsvalls kommun, hur Länsstyrelsen i Uppsala län, sociala enheten, hade förhållit sig till uppgifter som företrädare för socialtjänsten hade lämnat till länsstyrelsen om vissa rutiner vid ett hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem, i Uppsala län. Han anförde i sin anmälan i huvudsak följande.

Socialnämnden i Sundsvalls kommun har enligt 11 § LVU placerat en 15-årig flicka på [ett HVB-hem]. Tidigt i höst framkommer att flickan kroppsbesiktigas rutinmässigt så till vida att det skett efter varje permission. Besiktningen innebär att hon får klä av sig naken och visa att hon inte har något otillåtet på kroppen.

Personal inom socialtjänsten i Sundsvall vet att rätt till sådan kroppsbesiktning på ett privat hem för vård eller boende inte finns enligt lagstiftningen i LVU. HVB-hemmet hänvisar till ett avtal som den 15-åriga flickan undertecknat om att kroppsbesiktning får ske. Både flickan och hennes vårdnadshavare reagerar mot detta förfarande.

Med anledning av ovanstående omständigheter ringde handläggande socialsekreterare till Länsstyrelsen i Uppsala län, Elisabet Reimer. – – –. Elisabet Reimer uppger vid telefonsamtalet att så här gör alla HVB-hem i deras län som ett led i att hålla institutionerna drogfria.

Elisabet Reimer önskar ingen vidare information från socialtjänsten i Sundsvall. Vi har inte på något sätt fått uppfattning om att ett tillsynsärende avsåg att öppnas.

Utredning

Efter remiss kom Länsstyrelsen i Uppsala län in med ett yttrande över anmälan. I yttrandet, som var undertecknat av socialdirektören Birgitta Forsberg samt socialkonsulenterna Elisabet Reimer och Birgit Rengren Borgersen, anfördes följande.

Redogörelse

– – –

Kjell-Arne Sköldhs anmälan gäller en 15-årig flicka som varit placerad på [HVB-hemmet]. Enligt anmälan har flickan rutinmässigt kroppsbesiktigats efter varje permission. Klagomålen gäller även att länsstyrelsen inte tagit upp ärendet för tillsyn.

Länsstyrelsen har fört samtal med [föreståndaren vid HVB-hemmet] 2005-08-30 och 2005-12-20.

Bakgrund till länsstyrelsens ställningstagande

I Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2003:20 (S) Hem för vård eller boende definieras *vård* som omvårdnad, stöd eller fostran och *behandling*

som särskilda åtgärder som syftar till att komma till rätta med eller minska ett eller flera hos individen identifierade problem som faller inom ramen för socialtjänstens verksamhetsområde.

Länsstyrelsens uppgift är att bedöma att arbetet i en verksamhet organiseras så att den enskilde tillförsäkras boende, vård och behandling som är av god kvalitet och uppfyller kraven på säkerhet. Verksamheten skall kännetecknas av god etik, respektfullt bemötande samt en bra arbetsmiljö. Verksamheten skall utvecklas i takt med ny lagstiftning, nya forskningsresultat och resultat från tillsynen.

Grundläggande förutsättningar för verksamheten vid HVB skall bygga på förtroende och samarbete med den enskilde och utformas så att vistelsen i hemmet upplevs som meningsfull. Den enskildes integritet skall respekteras. De insatser som görs skall anpassas till den enskildes individuella behov och förutsättningar. Verksamheten skall bedrivas i fortlöpande samarbete med den socialnämnd som har det sammanhållande ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han behöver.

Särskilda befogenheter

Hem för särskild tillsyn drivs av Statens institutionsstyrelse, SiS, och regleras i socialtjänstlagens 6 kap. 3 §. Det är endast på dessa, s.k. § 12-hem, som man får använda sig av de särskilda befogenheter enligt 15–20 §§ LVU, som innebär att kroppsvisitera eller ta urinprov mot den enskildes vilja.

Placeringsansvar

Socialtjänsten arbetar med barn, unga och äldre personer som behöver samhällets insatser. Socialtjänstlagen betonar vikten av att i samråd med den enskilda komma överens om insatser som är till för hans bästa. Frivillighet i vården är en strävan.

Ungdomar som är omhändertagna med stöd av lagen om vård av unga, LVU, eller med stöd av socialtjänstlagen, SoL, kan i båda fallen placeras på HVB. I regel är de ungdomar som vårdas på HVB omhändertagna på grund av egen problematik. I många fall ingår missbruk som en del av problematiken.

Den ungdom som placeras av socialtjänsten på HVB skall ha en vårdplanering som gjorts upp av socialtjänsten tillsammans med den unge och hans vårdnadshavare. Socialnämnden är den som ansvarar för att den unge får rätt vård utifrån en individuell bedömning. Socialtjänsten skall innan de placerar ungdomen söka rätt institution för de behov som beskrivits.

När det föreligger ett förslag på vilken institution som kan ta emot den unge och erbjuda de insatser och den hjälp ungdomen behöver bör det ingå som rutin att de berörda tillsammans besöker HVB, för att göra sig en egen bild av HVB samt den verksamhet som bedrivs.

Regler på HVB

HVB har idag som regel en utförlig information om sin verksamhet. Verksamheten skall beskrivas för länsstyrelsen innan tillstånd ges. Många HVB har idag regler för hur rutiner och vardagssysslor skall utföras. De regler som berör de unga skall framgå i information till den unge, hans vårdnadshavare och socialtjänstens företrädare. Det skall stå klart vad som gäller beträffande tider, mat, hygien, läxläsning, umgänge, besök, besök i hemmet, telefonanvändning m.m. Många HVB har som regel att efter en grundlig information om vilka gemensamma regler som gäller, låta den unge, hans föräldrar och ansvarig socialsekreterare skriva under att de accepterar reglerna.

Länsstyrelsens uppgift är att bedöma om ungdomarna som är placerade på HVB får vård och behandling som är av god kvalitet och som uppfyller kra-

ven på säkerhet. När flera ungdomar med egna problem, bor och lever tillsammans är det viktigt att upprätthålla gemensamma regler. Den som föreståt ett behandlingshem har till uppgift att se till att det finns föreskrivet vilka regler som gäller för den dagliga vården. Ett visst mått av kontroll är nödvändigt för att alla skall känna säkerhet och trygghet i att vistas på HVB. Ett behandlingshem skall vara narkotikafritt och missbruk skall ej förekomma.

Vare sig ungdomar är placerade helt på frivillig grund eller med stöd av tvångslagstiftning skall de känna sig trygga i att något missbruk på HVB inte förekommer. Föräldrar som lämnat sina barn till andras omvårdnad för en kortare eller längre tid skall även de känna sig trygga i att deras barn inte missbrukar eller blir utsatta för personer som missbrukar under sin vårdtid. Av detta följer att en ungdom som varit på besök utanför HVB och träffat andra ungdomar eller personer som inte har anknytning till vården, kan kontrolleras genom urinprovstagning eller genom att man får visa upp innehållet i sin resväska eller ta av sina kläder för att visa att inget finns gömt där. Om någon kontroll görs skall den finnas beskriven och den unge skall ha haft möjlighet att ta ställning till om han ger sin tillåtelse eller inte. Om den unge nekar att underkasta sig sådan kontroll, finns ingen ytterligare åtgärd för personal att vidgå. Den unge, hans föräldrar och den ansvariga socialnämnden får i ett sådant fall ta ställning till om platsen är den rätta för ungdomen. I varje enskilt fall får behandlingspersonalen ta ställning till vad som är det bästa för ungdomen, och i bedömningen avgöra hur de andra placerade ungdomarna påverkas av situationen.

Det förekommer att ungdomar som är placerade på HVB i enskild regi, som är öppna institutioner, inte är där helt av fri vilja. Många ungdomar är omhändertagna med stöd av LVU och vägrar skriva under någon frivillig överenskommelse om vård. På HVB blandar man ofta olika kategorier av ungdomar. Det kan vara tonåringar i ålder 13 till 20 år och grupperna kan variera i storlek. Det krävs av HVB att de har ett förhållningssätt som tydligt tar avstånd från olika typer av missbruk, våld, övergrepp och annan negativ påverkan som kan ske i ungdomsgrupper. Tvång får inte förekomma. Däremot krävs av en institution, som såväl av föräldrar, skola och samhälle, att man skall fostra ungdomar i grupp till vuxna personer som följer samhällets normer.

I en forskningsöversikt som gjorts av psykolog Tore Andreassen, beskrivs bl.a. vad som kännetecknar ”bra” vård på institution. En av strategierna för institutionsvård är att ha struktur och beteendereglering, dvs. en uppsättning klara regler och sanktioner. Graden av kontroll och fasta gränser är viktiga verktyg för att hjälpa ungdomarna att bryta ett dåligt mönster. Det är känt att institutioner där man tar emot missbrukare och ungdom med begynnande missbruk har rutiner och kontroller som ett vedertaget inslag i vården för att motverka att droger förs in. Länsstyrelsen har i samtal från socialtjänst, föräldrar och ungdomar själva fått synpunkter att kontrollen är för dålig och att fastare regler måste finnas för ungdomar på institution.

På [HVB-hemmet] finns klara regler och rutiner som personalen informerar om innan ungdomen, hans föräldrar och socialtjänsten tar ställning till om det är rätt placering för just den individen. Efter besök utanför institutionen kan personalen vid misstanke om att eleven har tagit med något otillåtet begära att eleven tar av sina kläder och skakar dem. Detta sker på ett övervakat sätt som tydligt finns beskrivet. Om eleven skulle neka till detta förfaringssätt finns inte några tvångsmedel att tillgå utan flickans vilja respekteras.

Länsstyrelsens uppfattning är att kontroll måste finnas, för allas säkerhet. Kontroll måste ske, men med respekt för den enskilde och med ett behandlingsinnehåll som kan förklaras. Gränsdragningen mellan tvång och att följa på förhand uppgjorda regler är ibland hårfin. Det finns många exempel på likvärdiga situationer inom institutionsvården och även inom socialtjänstens arbete med unga som omhändertas med tvång, men behandlas på HVB som är öppna frivilliga behandlingsenheter.

Mot bakgrund av ovanstående förutsättningar för vård på HVB och länsstyrelsens kännedom om [HVB-hemmet] gjordes bedömningen att inte inleda tillsyn i det enskilda ärendet. Däremot har länsstyrelsen fört en diskussion med föreståndaren för [HVB-hemmet]. Vidare har länsstyrelsen uppmärksammat Socialstyrelsen på frågan om det är möjligt att göra överenskommelser på HVB om regler som inskränker den personliga integriteten.

Länsstyrelsen gav till JO in ett s.k. boendekontrakt som används vid HVB-hemmet och som är tänkt att skrivas under av den unge, vårdnadshavaren, företrädare för socialtjänsten och företrädare för HVB-hemmet. I kontraktet anfördes under rubriken Visitation följande.

Vid återkomst från hemresa, eller annan resa som [HVB-hemmet] anser likvärdig, sker alltid en visitation. Det går till enligt följande: Eleven går med personal från bilen till personaltoaletten.

Tillsammans med kvinnlig personal tar eleven av sig alla kläderna, i skydd bakom en morgonrock och sätter på sig samma morgonrock. (Denna procedur ska gå väldigt fort för att eliminera möjligheten att smussla undan något otillåtet.) Eleven går sedan och tar på sig egna kläder och återlämnar morgonrocken. Personalen går igenom kläder och packning innan eleven får tillbaka dem, det är valfritt för eleven att delta då.

Länsstyrelsen gav även in en handling som hade rubriken *Kontrakt vid resa*. I den handlingen lämnades bl.a. följande information.

Viktigt att veta vid återkomst till [HVB-hemmet] är att visitation förekommer alltid och att det eventuellt också kan förekomma urinprovstagning & alkotest.

Kjell-Arne Sköldh fick del av länsstyrelsens remissvar. Han förklarade därvid att socialtjänsten i Sundsvalls kommun inte hade något ytterligare att anföra.

I ett beslut den 16 november 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Allmänt om de rättsliga utgångspunkterna för HVB-hemmens befogenheter gentemot barn som vårdas enligt LVU

Socialnämnden i Sundsvalls kommun har med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) placerat en femtonårig flicka vid ett HVB-hem i Uppsala län. Vid kontakt med Länsstyrelsen i Uppsala län väckte socialtjänsten i Sundsvall en fråga om HVB-hemmet, som drevs i enskild regi, hade rätt att rutinmässigt kroppsbesiktiga flickan i samband med att hon kom tillbaka till hemmet efter permissioner. Den fråga som jag har att bedöma är om de uppgifter som socialtjänsten lämnade borde ha föranlett ett ärende hos Länsstyrelsen i Uppsala län, som enligt 13 kap. 3 § 1 socialtjänstlagen (2001:453) har tillsyn över HVB-hemmet.

I det följande kommer jag först att rent allmänt beröra den rättsliga reglering som är aktuell i sammanhanget. Därefter kommer jag att behandla frågan om länsstyrelsen i det aktuella fallet borde ha inlett ett tillsynsärende.

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandlig (6 kap. 1 § föräldra-

balken, FB). Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall enligt 6 kap. 2 § andra stycket FB se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter. Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB).

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar skall göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

När någon har beretts vård med stöd av LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han eller hon skall vistas under vårdtiden. Nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården skall enligt 11 § fjärde stycket LVU ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden. Under vårdtiden har nämnden samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § FB tillgodoses (11 § femte stycket LVU).

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det enligt 12 § LVU finnas särskilda ungdomshem. Statens institutionsstyrelse, SiS, är central förvaltningsmyndighet för de särskilda ungdomshemmen. Om den unge vårdas vid ett sådant hem på någon grund som avses i 3 § LVU får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras (15 § LVU). Om det anses påkallat, får den som omfattas av bestämmelsen i 15 § LVU kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas, vid ankomst till hemmet, för kontroll av att denne inte bär på sig något som han inte får inneha där (17 § LVU). I sammanhanget kan nämnas att bestämmelsen i 17 § LVU skall gälla alla som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet och regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens institutionsstyrelse medger det (18 § LVU). Detta innebär att bl.a. bestämmelsen om kroppsvisitation kan gälla även den som på frivillig grund vistas vid ett särskilt ungdomshem.

Med ett hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem, avses enligt 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller enskild krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt. Sådana privata rättssubjekt får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av bl.a. hem för vård eller boende (7 kap. 1 § socialtjänstlagen). Verksamheten vid ett HVB-hem skall bygga på förtroende för och samarbete med den enskilde och utformas så att vistelsen i hemmet upplevs

som meningsfull. Den enskildes integritet skall respekteras (3 kap. 3 § socialtjänstförordningen).

Bestämmelserna om de särskilda befogenheterna i 15–20 §§ LVU gäller inte vid ett hem för vård eller boende som drivs i privat regi. Detta innebär dock inte att ett sådant hem skulle sakna möjlighet att bestämma i frågor som rör den unge. Enligt bestämmelsen i 11 § fjärde stycket LVU skall socialnämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma över den unges personliga förhållanden. Bestämmelsen innebär bl.a. att nämnden eller den som vården har uppdragits åt inträder vid sidan av vårdnadshavarna i frågor som rör den unge.

När man har att bedöma vilka befogenheter som ett privat HVB-hem har när det gäller barn och ungdomar som är placerade enligt LVU vid hemmet, är det följaktligen av intresse att se vilka befogenheter som barnets vårdnadshavare har för att kunna fullgöra sin tillsynsskyldighet över barnet.

Vårdnadshavarna skall ta hänsyn och visa respekt för de individuella egenskaper och särdrag som ett barn har. Barn har med stigande ålder rätt till ett allt starkare integritetsskydd. Barnets rätt till ett privatliv och skydd mot insyn kan dock av naturliga skäl inte vara absolut. Inskränkningar måste tålas och accepteras för att vårdnadshavarna skall kunna fullgöra sin tillsynsskyldighet (se bl.a. prop. 1981/82:168 s. 59 f.). Det har ansetts att socialnämnden i likhet med vårdnadshavarna får vidta de åtgärder som behövs för att den unge inte skall skada sig själv eller annan. Nämnden bör också på samma sätt som föräldrarna t.ex. kunna hindra att den unge rymmer (prop. 1979/80:1 Del A s. 596 f.).

När det gäller barn och ungdomar som har placerats vid ett HVB-hem har hemmet givetvis ett långtgående ansvar för att de som vistas vid hemmet inte missbrukar droger och för att förhindra att någon av dem har med sig t.ex. narkotika till hemmet efter en permission. Detta innebär att det i vissa situationer måste anses vara i sak befogat, på samma sätt som gäller för de hem som har SiS som huvudman, att utföra kroppsvisitation eller ytlig kroppsundersökning av de ungdomar som är placerade vid hemmet. En avgörande skillnad i rättsligt hänseende är att sådana åtgärder, såvitt gäller SiS-hemmen, är myndighetsutövning grundad på lag. De privata hemmen torde däremot inte ha rätt att vidta åtgärder gentemot ett barn som inte barnets vårdnadshavare skulle kunna vidta i en motsvarande situation.

Det kan vidare diskuteras om en vårdnadshavare med stöd av bestämmelserna i föräldrabalken har rätt att utföra en kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning av, som i förevarande fall, ett barn som har fyllt 15 år. Om vårdnadshavaren inte anses ha en sådan befogenhet är det inte heller givet att HVB-hemmet skall anses ha det. En särskild fråga i sammanhanget är om en ”visitation” kan ske på grund av ett medgivande som den unge och/eller dennes vårdnadshavare har lämnat i samband med placeringen vid hemmet.

Borde länsstyrelsen ha inlett ett tillsynsärende?

Jag avser inte att i detta ärende ta ställning till frågan om ett privat HVB-hem får utföra en kroppsvisitation eller en ytlig kroppsbesiktning av barn och ungdomar som vårdas vid hemmet och är omhändertagna enligt LVU. Jag har i det förgående endast pekat på att saken inte är helt given från rättsliga utgångspunkter. Den fråga som anmälaren har väckt är om inte länsstyrelsen i det förevarande fallet borde ha tagit upp ett tillsynsärende med anledning av de uppgifter som socialtjänsten i Sundsvall hade lämnat.

När det gäller en länsstyrelses tillsyn vill jag rent allmänt framhålla att länsstyrelsen bör verka för att ett HVB-hem upprätthåller en balans mellan intresset av att skydda de ungdomar som finns vid hemmet och att deras integritet inte kränks mer än vad som är nödvändigt för att vården skall kunna genomföras. Givetvis måste länsstyrelsen som tillsynsmyndighet se till att ett HVB-hem där barn och ungdomar vårdas med stöd av LVU inte har rutiner som ligger utanför den ram som lagstiftningen tillåter.

Länsstyrelsen i Uppsala län kände sedan tidigare till att det vid bl.a. det nu aktuella HVB-hemmet fanns rutiner för ”visitation” av dem som vårdades vid hemmet och som haft permission. Länsstyrelsen synes ha ansett att det inte fanns något att invända mot förfarandet. Såvitt har kommit fram hade länsstyrelsen emellertid inte inom ramen för något ärende tagit ställning till om den rutin som HVB-hemmet tillämpade var i enlighet med lagstiftningen. Länsstyrelsen förefaller inte heller ha känt till om en liknande fråga hade prövats av någon annan länsstyrelse eller om saken hade varit föremål för en rättslig analys i något annat sammanhang. Mot den bakgrunden vill jag uttrycka en viss förvåning över att länsstyrelsen inte inledde ett tillsynsärende med anledning av de uppgifter som socialtjänsten i Sundsvalls kommun lämnade. Jag vill däremot inte gå så långt som att rikta någon kritik mot länsstyrelsen för att ett sådant ärende inte inleddes.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande anfört att den uppmärksammat Socialstyrelsen på frågan om ”det är möjligt att göra överenskommelser på HVB om regler som inskränker den personliga integriteten”. Mot den bakgrunden finner jag skäl att sända en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen. Jag finner skäl att för kännedom sända en kopia av beslutet även till Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten samt Barnombudsmannen.

Fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen

(Dnr 1757-2007 och 2249-2007)

Bakgrund

I Sveriges Radios program Kaliber och Sveriges Televisions nyhetsprogram Västnytt, som sändes i mitten av april 2007, gjordes gällande att det råder

allvarliga missförhållanden vid det enskilda (dvs. privat drivna) HVB-hemmet Baggers Hus beläget i Mölndals kommun.

I Västnytt kritiserades Länsstyrelsen i Västra Götalands län för att ha brustit i sin tillsyn över Baggers Hus.

Anmälningar och utredning

I en anmälan till JO (dnr 1757-2007) klagade G.B. på Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Hon ansåg att det var ytterst anmärkningsvärt att journalister skulle behöva stå för inspektion och kontroll av värdinstitutioner. Hon ifrågasatte, mot bakgrund av att länsstyrelsen inte hade utfört någon inspektion ”värd namnet” av Baggers Hus på åtskilliga år, om kontrollen var lika dålig överlag och begärde JO:s granskning av hur tillsynsverksamheten i detta avseende sköttes vid länsstyrelsen.

Länsstyrelsen anmodades att inkomma med upplysningar över vad som framfördes i G.B:s anmälan till JO. I remissvaret angav länsstyrelsen bl.a. följande.

Tillsyn av enskild tillståndspliktig verksamhet

I Västra Götalands län finns i nuläget 298 enskilda verksamheter enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Av dessa har 202 tillstånd enligt SoL och 96 enligt LSS. Antalet HVB för barn, unga och familj uppgår till 81 stycken.

Länsstyrelsen genomför ingen löpande tillsyn av enskild verksamhet, utan tillsyn sker på särskilt förekommen anledning, t.ex. genom anmälan från enskild person eller socialtjänsten.

Länsstyrelsen har sedan flera år tillbaka begärt att kommunerna skall utföra den löpande tillsynen enligt vad som framgår av bestämmelserna i 13 kap. 5 § SoL.

Under 2006 genomförde kommunerna tillsyn av 67 HVB för barn, unga och familj. Fyra HVB erhöll ej någon tillsyn, åtta bedrev ej någon verksamhet och två var nystartade.

Baggers Hus

Länsstyrelsen har inte genomfört någon löpande tillsyn av behandlingshemmet Baggers Hus. Den löpande tillsynen har genomförts av arbets- och familjestödsnämnden i Mölndals kommun. Nämnden har till Länsstyrelsen inkommit med tillsynsrapporter avseende åren 1999 och 2001–2006. Ingen av rapporterna har givit Länsstyrelsen anledning att genomföra egen tillsyn.

[– – –]

I samband med att länsstyrelsen kom in med sitt remissvar hemställde länsstyrelsen i en särskild skrivelse att JO skulle granska bl.a. om länsstyrelsens tillsyn är korrekt och tillräcklig (dnr 2249-2007). Länsstyrelsen anförde i sin skrivelse i huvudsak följande.

Bakgrund

[– – –]

Länsstyrelsen i Västra Götalands län kritiserades i Västnytt för att under 12 år inte ha genomfört någon tillsyn av Baggers Hus trots att Länsstyrelsen, enligt Västnytt, skulle ha känt till att det fanns missförhållanden.

De missförhållanden som Västnytt syftade på var uppgifter dels om en 11-årig pojke som förekom i en tillsynsrapport från 2004 dels uppgifter om en 16-årig pojke som förekom i en tillsynsrapport från 2005. Båda tillsynsrapporterna är avgivna av Mölndals kommun.

[– – –]

Frågeställning

[– – –]

Länsstyrelsen eftersträvar ett gott läge i länet för den aktuella typen av verksamhet och har byggt upp sin tillsynsverksamhet utifrån detta och vad Länsstyrelsen har uppfattat som de krav på dels länsstyrelserna, dels socialnämnderna som kommit till stånd genom socialtjänstlagen. Länsstyrelsen har därför sedan flera år tillbaka ett arbetssätt som innebär att länsstyrelsen, med stöd av 13 kap. 5 § SoL, systematiskt har aktiverat kommunerna så att kommunerna genomför en löpande tillsyn av varje enskild verksamhet en gång per år.

Arbetssättet innebär vidare att socialnämnderna årligen skickar sina tillsynsrapporter till länsstyrelsen. Från de allra flesta verksamheter i länet kommer därför tillsynsrapporter till länsstyrelsen. Länsstyrelsen går igenom samtliga dessa tillsynsrapporter.

Beträffande länsstyrelsens tillsyn är rutinerna att denna genomförs på särskilt förekommen anledning, t.ex. efter anmälan från enskild eller från socialtjänst. Det kan vara efter en sådan anmälan som 13 kap. 5 § SoL stadgar att socialnämnden skall göra.

Hemställan

Länsstyrelsen hemställer härmed att JO tar ställning till om länsstyrelsens arbetssätt, där den löpande tillsynen utövas av kommunernas socialnämnd, är korrekt och tillräckligt. Länsstyrelsen hemställer även om JO:s granskning av om de uppgifter som förekommer i ovan angivna tillsynsrapporter från 2004 och 2005 borde ha medfört länsstyrelsens tillsyn. Slutligen hemställer länsstyrelsen att JO skall granska huruvida länsstyrelsen eller enskilda tjänstemän vid länsstyrelsen har agerat rätt.

JO hade vid sin granskning tillgång till bl.a. kopior av de tillsynsrapporter avseende Baggers Hus, som länsstyrelsen har fått från Arbets- och familjestödsnämnden i Mölndals kommun.

I ett beslut den 15 juni 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får enligt 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva bl.a. hem för vård eller boende. I 7 kap. 2 § anges att tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 1 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

I 13 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen anges att länsstyrelsen har tillsyn över sådan enskild verksamhet som avser verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket. Enligt 13 kap. 4 § första stycket

har länsstyrelsen rätt att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Av 13 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen framgår att verksamhet för vilken tillstånd krävs enligt 7 kap. 1 § första stycket står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten bedrivs. Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden enligt bestämmelsens andra stycke underrätta länsstyrelsen om det.

Om det förekommer något missförhållande i ett sådant hem som länsstyrelsen har tillsyn över får länsstyrelsen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte följs, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet (13 kap. 6 § socialtjänstlagen).

Bedömning

I det nu aktuella fallet har det särskilt satts i fråga huruvida vissa uppgifter i tillsynsrapporterna avseende HVB-hemmet Baggers Hus för åren 2004 och 2005 borde ha föranlett någon åtgärd från länsstyrelsens sida. Jag anser att uppgifterna inte var av sådant slag att det enbart på grund av någon av dessa har ålegat länsstyrelsen att inleda ett tillsynsärende. Länsstyrelsens handläggning av rapporterna föranleder därför inte någon kritik från min sida.

Den principiella frågan om hur ansvaret för tillsyn över bl.a. enskilda HVB-hem bör fördelas mellan länsstyrelsen och socialnämnderna bereds för närvarande av Utredningen om tillsynen över socialtjänsten (S 2004:12). Utredningen avser att lämna ett förslag i saken hösten 2007. Som JO skall jag inte föregripa de överväganden som utredningen kan komma att göra. Mot den bakgrunden och då jag, utifrån den redogörelse som länsstyrelsen har lämnat, inte har någon avgörande invändning mot hur länsstyrelsen tillämpar det nuvarande regelverket, avstår jag från att här gå närmare in på frågan. Den fråga som länsstyrelsen har aktualiserat kan dock vara av intresse för den pågående översynen av tillsynen över socialtjänsten, och jag sänder därför en kopia av detta beslut och länsstyrelsens skrivelse till utredningen för kännedom.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Beslut i sex fall som rör socialnämnders handläggning av ärenden angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); särskilt fråga om de allvarliga konsekvenserna av att nämnderna har försummat att iaktta vissa tidsfrister som föreskrivs i lagen

Under verksamhetsåret har *JO André* fattat beslut i sex ärenden som i huvudsak rörde att socialnämnder har underlåtit att iaktta vissa tidsfrister som föreskrivs i LVU. Försummelserna har fått till följd att unga personer har varit intagna i s.k. särskilda ungdomshem utan att det fanns någon rättslig grund för placeringen. Besluten redovisas nedan under en rubrik som anger vilken kommunal nämnd som beslutet rör.

Det senaste beslutet har översänts för kännedom till Socialdepartementet och Socialstyrelsen. Det beslutet redovisas först. I övrigt refereras besluten i kronologisk ordning.

Socialnämnden i Haninge kommun (I)

(Dnr 5886-2006)

Bakgrund

H., som är född 1990, vårdades sedan år 1997 med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Socialnämndens vice ordförande Per Ryhd beslutade den 31 oktober 2006 att omedelbart omhänderta H. med stöd av 6 § LVU på grund av H:s eget beteende, dvs. sådana förhållanden som avses i 3 § LVU. Per Ryhd beslutade även att placera H. på Högantorps ungdomshem, som är ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU. H. fördes till hemmet och i samband med inskrivningen beslutades där enligt 15 b § LVU att hon skulle vårdas vid en s.k. låsbar enhet.

Den 20 november 2006 uppmärksammade socialförvaltningen att beslutet om omedelbart omhändertagande inte hade underställts länsrätten enligt 7 § första stycket LVU. Socialnämndens ordförande Tommy Lundin fattade då ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta H. enligt 6 § LVU och om att placera henne på Högantorps ungdomshem. Det beslutet underställdes Länsrätten i Stockholms län som fastställde beslutet den 24 november 2006.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 december 2006, klagade jur.kand. E.R. som ombud för H. på socialnämnden. Hennes anmälan gällde att H. hade varit olaga frihetsberövad under nästan två veckor.

Utredning

Inledande utredningsåtgärder

Inledningsvis inhämtades kopior av akterna rörande H. från socialförvaltningen samt från Statens institutionsstyrelse (SiS) och Högantorps ungdomshem. Från Länsrätten i Stockholms län inhämtades en kopia av akten i det mål angående beredande av vård enligt LVU för H., i vilket beslutet den 20 november 2006 att omedelbart omhänderta H. hade prövats.

Inspektion av Socialnämnden i Haninge kommun

När E.R:s anmälan kom in till JO fanns hos JO ett pågående tillsynsärende som rörde hur Socialnämnden i Haninge kommun hade handlagt ett ärende beträffande S. som var omedelbart omhändertagen enligt 6 § LVU på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § LVU och placerad på ett särskilt ungdomshem (JO:s dnr 1216-2006). Frågan i det ärendet gällde att nämnden hos länsrätten inte hade ansökt om vård enligt LVU inom den tidsfrist som anges i 8 § LVU, vilket hade fått till följd att omhändertagandet hade upphört. S. hade därmed under nästan två veckor varit intagen på det särskilda ungdomshemmet utan att det fanns någon laga grund för hennes vistelse där. JO fann skäl att inleda en förundersökning på grund av misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Efter att förhör hade hållits med vissa befattningshavare beslutade JO att lägga ned förundersökningen varefter ärendet remitterades till socialnämnden för utredning och yttrande. Nämndens yttrande kom in till JO den 24 november 2006, dvs. drygt tre veckor innan den nu aktuella anmälan från E.R. kom in till JO.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram i det redan pågående tillsynsärendet föranledde E.R:s anmälan frågetecken mer generellt när det gällde nämndens handläggning av ärenden när någon är omedelbart omhändertagen enligt 6 § LVU. JO genomförde därför en inspektion av Socialnämnden i Haninge kommun (JO:s dnr 183-2007). Inspektionen avsåg socialnämndens tillämpning av 7 och 8 §§ LVU, dvs. nämndens rutiner för underställning av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och ingivande av ansökan om vård när den unge är omhändertagen enligt 6 § LVU.

Inspektionen omfattade akterna i samtliga ärenden vid socialnämnden där ett beslut om omedelbart omhändertagande hade fattats under åren 2005 och 2006. Akterna i tillsynsärendena hos JO (dnr 1216-2006 och 5886-2006) undantogs dock från granskningen. Iakttagelserna vid inspektionen gav vid handen att nämnden inte, under den period som avsågs, hade överskridit de tidsfrister som föreskrivs i 7 och 8 §§ LVU i fler fall än de som redan hade aktualiserats hos JO.

Remiss till socialnämnden

E.R:s anmälan remitterades till socialnämnden för utredning och yttrande. Socialnämnden lämnade som sitt yttrande en tjänsteskrivelse, som var undertecknad av sektionschefen Karin Eklöf. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

Förvaltningen ser mycket allvarligt på det inträffade och med anledning av detta har individ- och familjeomsorgens chef tillsammans med familjesektionens chef och PA-konsult haft allvarliga samtal som protokollförts, enskilt med berörd socialsekreterare och hennes enhetschef. I organisationen finns tydliga rutiner och mallar framtagna för att bevaka tidsfrister i LVU-ärenden. I organisationen finns även en jurist som på halvtid stödjer handläggarna i juridiska frågor.

Socialsekreteraren, Marianne Leidehjelm, hade färdigställt alla handlingar inför omhändertagandet och upplevde därmed att allt var klart. Enhetschefen Inger Wolf Sandahl kontrollerade tillsammans med handläggaren och medhandläggaren att alla handlingar var riktigt upprättade. Man gjorde en noggrann planering för när ansökan skulle behandlas av nämnden så att man inte skulle missa att skicka in ansökan inom fyra veckor. Alla medverkande i denna process upplevde att den var noggrant kontrollerad och säkerställd.

Socialsekreteraren har ingen förklaring till varför hon inte skickade in beslutet till länsrätten för underställning. Hon hade mycket att göra, reste iväg på ett familjehemsbesök och eftersom en kollega i arbetsgruppen skrev färdigt utredningen med ansökan om LVU tappade hon helt bort detta.

Det framkommer inte på något sätt att det fanns något uppsåt eller medvetet beslut bakom att inte underställa beslutet. Hög arbetsbelastning och bristande vana vid handläggning av omedelbara omhändertaganden inom enheten är den bakgrund mot vilken detta inte kan förklaras med annat än den mänskliga faktorn.

Familjehemsenheten får oftast ärenden när den rättsliga processen är färdig men det händer av och till att man gör omedelbara omhändertaganden och ansökningar om LVU. Därför har enhetschefen under hösten lagt extra stor vikt vid att gå igenom rutiner och tidsfrister för LVU med sin arbetsgrupp.

Vid ett arbetsmöte kring ärendet 20061120 upptäcktes felet. Högantorps ungdomshem informerades omedelbart och H. fick veta att hon var fri att lämna institutionen. Hon valde att stanna till nästa dag om inte nytt LVU inkommit. Samma dag gjordes en ny ansökan med stöd av 6 § LVU. Detta var möjligt då nya uppgifter tillkommit som grund för omhändertagandet.

Före detta ringde enhetschefen till länsrätten och nämndens ordförande för rådfrågning om hur vården kunde säkerställas trots misstaget. Vid arbetsmötet ovan beslöts att ärendet skulle hanteras med samma tidsfrister som om den första ansökan hade sänts in. Emellertid skapade detta senare problem då ombuden inte medgavs tillräckligt rådrum. Utredningen slutfördes så snabbt som möjligt för att inte H:s vistelse på Högantorps ungdomshem skulle förlängas av detta skäl.

Avslutningsvis går bara att hålla med om och djupt beklaga att ett allvarligt fel i handläggningen har gjorts. Förvaltningens inställning är att inga handläggningsfel skall förekomma i hanteringen av tvångslagstiftningen. Den kommunjurist som arbetar åt socialförvaltningen kommer numera in ännu tidigare i rättsprocessen som ytterligare ett led i att säkerställa en korrekt handläggning.

JO gav E.R. möjlighet att kommentera nämndens remissvar.

Remiss till samtliga länsstyrelser för upplysningar

Under 2006 och våren 2007 uppkom i flera ärenden hos JO frågor som rörde att omedelbara omhändertaganden hade upphört därför att socialnämnder antingen inte hade underställt beslut om omhändertagande eller inte ansökt om vård i rätt tid. Inom ramen för det förevarande ärendet anmodade JO samtliga länsstyrelser i landet att inkomma med upplysningar om huruvida de i sin tillsyn över socialtjänsten i respektive läns kommuner hade uppmärk-

sammat sådana brister. Begäran om upplysningar begränsades till att avse tiden från den 1 januari 2006 t.o.m. dagen för remissen, den 23 mars 2007.

Samtliga länsstyrelser inkom med svar. Länsstyrelserna i Dalarnas, Värmlands, Örebro, Uppsala, Södermanlands, Kalmar och Skåne län redovisade gjorda iakttagelser i huvudsak enligt följande (åberopade bilagor är här utelämnade).

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Dalarna uppfattar inte att det är ett generellt problem att socialnämnderna brister i sin bevakning av de i 7 och 8 §§ LVU föreskrivna tidsfristerna. I vår tillsyn har vi inte uppmärksammat denna brist. Däremot har vi vid något enstaka tillfälle, från januari 2006 fram till dags dato, i vår genomgång av LVU-domar uppmärksammat att någon nämnd har brustit i detta avseende.

Länsstyrelsen i Värmlands län

Det har vid telefonrådgivning framkommit enstaka fall, där socialnämnd har brustit i bevakning av tidsfrist i ärende jml 7 § LVU. Länsstyrelsen Värmland har i sin tillsyn i övrigt inte uppmärksammat brister på detta tema i länets kommuner.

Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsen i Örebro län har noterat förekomst av ärenden där sociala nämnder inte har iakttagit bestämmelserna om tidsfrister enligt 6 § LVU. Inom den tidsram som Justitieombudsmannen har angivit, finns två sådana ärenden som varit föremål för tillsyn av Länsstyrelsen i Örebro län under 2007. Avsikten har varit att lämna dessa till JO för kännedom. Tillsynsbesluten, båda från april 2007, bifogas.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Uppsala län har i tillsynsarbetet inte uppmärksammat någon tendens till att kommunernas socialtjänst skulle brista i sin bevakning av tidsfristerna vid ansökan om LVU. Inte heller Länsrätten i Uppsala län har på fråga från länsstyrelsen uppgivit att man sett sådana brister.

Länsstyrelsen har vid genomgång av samtliga LVU-ärenden under 2006 fram till mars 2007 funnit två ärenden där kommunen inte ansökt om vård i tid. Länsrätten har upphävt det omedelbara omhändertagandet i det ena ärendet och avskrivit målet från vidare handläggning i det andra ärendet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län

I den insamling av statistik avseende LVU-domar i Södermanlands län som länsstyrelsen genomför finns ett mål där tidsgränsen inte har uppmärksammats under tidsperioden januari 2006–mars 2007.

Målet avser en situation där beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 30/1, verkställdes den 31/1 och underställdes den 1/2. Kommunen inkommer den 2/3, dvs. två dagar för sent, med ansökan om vård till länsrätten. Då beslut om omedelbart omhändertagande hade förfallit fattar ordföranden den 7/3 nytt beslut om omedelbart omhändertagande, något som länsrätten i sitt beslut menar är i sin ordning.

Domen som avses är fattad vid Länsrätten i Södermanlands län 070309 i målnr 349-07.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har inte funnit några ytterligare exempel där tidsgränsen inte har uppmärksammats.

Länsstyrelsen i Kalmar län

Angående tidsfristen i 7 § LVU har länsstyrelsen i *ett* ärende under senare år fått kännedom om att denna inte har hållits. Beslutet om omedelbart omhändertagande var fattat 2005-04-20 (ärende 701-5691-05, länsstyrelsens beslutsdatum 2006-01-24).

Beträffande tidsfristen i 8 § LVU har länsstyrelsen i vart fall under senare år inte fått kännedom om att den inte har hållits.

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Skåne har inte inom ramen för tillsyn över socialtjänsten i länet eller under rådgivning till såväl chefer och handläggare som till enskilda i länet uppmärksammat att detta skulle vara ett problem.

Under tiden januari 2006 till dags dato har länsstyrelsen fått kännedom om ett sådant fall. Detta genom en ”för kännedom”-kontakt från IOF-chefen för socialtjänsten SDF Fosie i Malmö stad under februari månad i år. De hade själva uppmärksammat att ansvarig handläggare i ett ärende rörande 8 § LVU underlåtit att ansöka om vård och där den enskilde var placerad på ett särskilt ungdomshem. Misstaget upptäcktes någon månad efter tidsfristen löpt ut. Händelsen föranledde SDF Fosie att inleda en egengranskning dels i form av ett personalansvarsärende, dels i form av en granskning av myndighetens rutiner för att identifiera och korrigera systembrister. Enligt senaste uppgiften från SDF Fosie finns rutiner och felet berodde på den mänskliga faktorn. Personalansvarsärendet är pågående.

Övriga länsstyrelser hade inte några iakttagelser att redovisa.

I ett beslut den 27 juni 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar skall göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU).

Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om

omhändertagande. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde (6 § LVU).

Det har från rättssäkerhetssynpunkt ansetts erforderligt att ett beslut av socialnämnden om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU även prövas av domstol. Ett beslut om omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har underställts länsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § första och tredje stycket LVU).

Själva beslutet om omhändertagande kan i allmänhet ges in till länsrätten samma dag som beslutet fattas eller påföljande dag. Som motivering till den i lagen angivna tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen bl.a. att det kan vara nödvändigt att vid beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning. Också den försening av postbefordran som mellankommande helgdagar kan innebära måste beaktas (prop. 1979/80:1 s. 591).

Vård enligt LVU skall anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt eget hem (10 § LVU). Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas och var han eller hon skall vistas under vårdtiden (11 § LVU).

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Statens institutionsstyrelse, SiS, är central förvaltningsmyndighet för de särskilda ungdomshemmen. Om den unge vårdas vid ett sådant hem på någon grund som avses i 3 § LVU får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras (15 § LVU).

I mål och ärenden angående bl.a. omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnd eller hos social distriktsnämnd förordnas offentligt biträde av länsrätten (39 § första och tredje stycket LVU).

Socialnämndens underlåtenhet att underställa beslutet om omedelbart omhändertagande av H.

Socialnämndens vice ordförande Per Ryhd beslutade den 31 oktober 2006 att omedelbart omhänderta H. enligt 6 § LVU samt att hon skulle placeras på Högantorps ungdomshem som är ett särskilt ungdomshem. H. vårdades sedan tidigare enligt LVU i ett familjehem på grund av brister i hemmiljön (2 § LVU). Det anges inte uttryckligen i omhändertagandebeslutet men framgår av sammanhanget att grunden för det nya beslutet var att det nu bedömdes sannolikt att H. behövde vård enligt LVU även på grund av sitt eget beteende (3 § LVU). I samband med inskrivningen på Högantorp, vilken skedde samma dag, beslutades där med stöd av 15 b § LVU att hon skulle vårdas på en s.k. låsbar enhet.

Sista dag för underställning av omhändertagandebeslutet var den 7 november 2006. Eftersom någon underställning inte skedde upphörde omhändertagandet den 8 november 2006. Först den 20 november 2006 uppmärksammades vid förvaltningen att beslutet av den 31 oktober 2006 inte hade underställts länsrätten. Nämndens ordförande beslutade då om ett nytt omedelbart omhändertagande av H. med placering på Högantorps ungdomshem. Det kan i sammanhanget anmärkas att en konsekvens av att det första omhändertagandebeslutet inte underställdes länsrätten var att ett offentligt biträde kom att förordnas för H. först den 21 november 2006.

Under tiden fr.o.m. den 8 november 2006 till den 20 november 2006 var H. således intagen vid Högantorps ungdomshem trots att det inte förelåg någon rättslig grund för det. H. har därmed varit utsatt för ett olaga frihetsberövande. Av journalanteckningarna från Högantorp framgår att hemmet fattade flera beslut om tvångsåtgärder, bl.a. avskiljning (15 c § LVU), beträffande H. under den tiden.

Det är ostridigt att ett allvarligt fel har begåtts från nämndens sida. Felet är av sådan art att det kan ifrågasättas om någon befattningshavare har gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Det är den som fattar ett beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU som har ansvar för att beslutet underställs länsrätten. Det finns dock inte något hinder mot att beslutsfattaren överlåter till en tjänsteman vid nämndens förvaltning att ombesörja att beslutet rent faktiskt underställs länsrätten. Såvitt har kommit fram vid utredningen har socialnämnden organiserat arbetet på det sättet att det är handläggaren som skall se till att ett omhändertagandebeslut underställs. Det har inte funnits skäl för Per Ryhd, som fattade beslutet, att tro att denna rutin inte skulle fungera i förevarande fall. Jag lastar därför inte honom för det inträffade.

Utredningen visar i stället att det var handläggaren, socialsekreteraren Marianne Leidehjelm, som hade ansvaret för att sända handlingarna till länsrätten. Som förklaring till att hon inte gjorde det har nämnden i sitt yttrande hänvisat till ren glömska och hög arbetsbelastning. Marianne Leidehjelm arbetar vid socialförvaltningens familjehemsenhet. Under utredningen av detta ärende samt av utredningen i ärende dnr 1216-2006 och vid inspektionen av socialnämnden (dnr 183-2007) har det, i fråga om hur arbetet vid socialförvaltningen är organiserat, framkommit att arbetsuppgifterna vid familjehemsenheten i huvudsak gäller löpande handläggning av ärenden rörande barn och ungdomar som är placerade i familjehem. Arbetsuppgifterna gäller således inte i första hand handläggning av frågor som rör omedelbara omhändertaganden och ansökningar om vård enligt LVU, och det är ovanligt att familjehemsenheten handlägger ärenden av sådant slag. Att Marianne Leidehjelm torde ha haft begränsad erfarenhet av sådan handläggning har sannolikt bidragit till det inträffade.

Jag har stannat vid den bedömningen att hennes oaktsamhet inte är av den graden att det finns skäl för mig att utkräva straffrättsligt ansvar av henne. Jag har därför inte funnit skäl att inleda någon förundersökning. Jag vill dock understryka att det som har inträffat är mycket allvarligt.

Nämnden är väl medveten om detta. Åtgärder har vidtagits i syfte att säkerställa att handläggningen fortsättningsvis sker på ett riktigt och rättssäkert sätt. Jag anser mig därför kunna lämna saken.

Nytt beslut om omedelbart omhändertagande

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 7 § tredje stycket LVU, dvs. på grund av att socialnämnden inte har underställt länsrätten beslutet inom tidsfristen, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltjämt står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 7 § första stycket LVU saknat betydelse.

När det uppmärksammades att omhändertagandet av H. hade upphört fattade nämndens ordförande den 20 november 2006 ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta H. med stöd av 6 § LVU. Nämnden har anfört att det hade tillkommit nya omständigheter som motiverade det beslutet. Dessa omständigheter anges närmare i den utredning som låg till grund för beslutet. Jag finner inte skäl att anlägga några synpunkter på nämndens handläggning i denna del.

Handläggningen av ärendet vid Högantorps ungdomshem

Av 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår att det är SiS som beslutar om inskrivning i ett sådant hem för särskild tillsyn som avses i 12 § LVU. Om det för den som ansökan om inskrivning avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVU skall en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen). Innan ett beslut om inskrivning vid ett särskilt ungdomshem fattas måste institutionschefen ”förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård och nämndens beslut om placering enligt 11 § LVU föreligger” (se SiS råd och riktlinjer 2002:1, LVU, avsnitt 4).

I detta fall sände förvaltningen den 31 oktober 2006 per telefax till Högantorps ungdomshem kopior av bl.a. vice ordförandens beslut om omedelbart omhändertagande av H. med placering på Högantorp. Den institutionsansvarige vid hemmet beslutade därefter om inskrivning där. Såvitt har framkommit fanns under tiden fram till den 20 november 2006 inte anledning för Högantorp att misstänka att omhändertagandet hade upphört. Jag riktar därför inte någon kritik mot Högantorp för handläggningen där.

Avslutande synpunkter

Jag har under en förhållandevis begränsad tid behandlat flera ärenden som har rört att beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU har förfallit därför att beslutet inte har underställts länsrätten inom den tidsfrist som anges i 7 § LVU eller därför att ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 8 § LVU. I samtliga ärenden har det framkommit att det har varit nämndens avsikt att omhändertagandet skulle bestå. I några fall, inte minst det som nu är aktuellt, synes konsekvensen av ett upphörande av omhändertagandet kunnat ha bli mycket allvarlig.

De remissvar som jag har fått från länsstyrelserna ger vid handen att försummelser att iaktta tidsfristerna inte är ett vanligt förekommande problem, men de fall som nu har uppmärksammats är likväl alltför många för att kunna avfärdas som enstaka, om än allvarliga, misstag i handläggningen. Med beaktande av att bestämmelserna i LVU ger myndigheterna rätt att under vissa omständigheter tvångsomhänderta och till och med frihetsberöva barn och unga samt ingripa med andra tvångsåtgärder, ställs det särskilt höga krav på en rättssäker och korrekt handläggning.

Det går inte att utifrån de fall som har kommit till min kännedom peka på någon särskild faktor som har lett till att beslut inte har underställts eller ansökan om vård kommit in för sent till länsrätten. Någon gång har det varit fråga om ett rent förbiseende genom att handläggarna tog fel på beslutsdatum (JO:s beslut den 26 april 2007, dnr 3925-2006). I ett annat fall bidrog problem med tillgången till uppgifter i det databaserade journalföringssystemet till att en underställning inte kunde ges in i rätt tid (beslut den 27 april 2007, dnr 1475-2006).

Vidare har fel uppkommit i samband med byte av handläggare under en semesterperiod (beslut den 12 december 2006, dnr 5482-2005) eller när en handläggare har blivit sjuk och en annan har fått överta ansvaret för vissa åtgärder (beslut den 19 januari 2007, dnr 3274-2005). Att underställning inte har skett i dessa situationer torde delvis kunna förklaras med missförstånd i samband med överföringen av ett ärende till en ny handläggare och brister i de interna kontrollrutinerna.

En annan förklaring till att ett beslut om omedelbart omhändertagande förfaller på grund av försummelser i den formella handläggningen vid socialnämndens förvaltning kan vara att handläggarna har haft alltför begränsad erfarenhet av eller otillräcklig kunskap om reglerna i LVU för att handlägga sådana ärenden (förevarande ärende samt JO:s beslut den 27 april 2007, dnr 1216-2006).

Den generella slutsats som kan dras är att det inte i första hand är brister i lagstiftningen som har varit orsaken till handläggningsfelen, utan brister i socialnämndernas egna rutiner. Vid en korrekt tillämpning av de nu gällande bestämmelserna i LVU skulle de problem som här är aktuella inte över huvud taget behöva uppkomma. Den enkät som har besvarats av länsstyrelserna har också gett vid handen att systemet i huvudsak fungerar väl. Detta hindrar inte att det möjligen ändå finns skäl att överväga behovet av mer detaljerade regler

till stöd för handläggningen. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet och Socialstyrelsen för kännedom.

Socialnämnden i Solna kommun

(Dnr 5482-2005)

Initiativet

Vid en inspektion av Socialnämnden i Solna kommun i november 2005 (JO:s dnr 4841-2005) granskades personakter i bl.a. ärenden rörande barn och ungdomar som var placerade utanför det egna hemmet med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I akten rörande N.N., född 1989, gjordes vissa iakttagelser som föranledde följande anteckning i protokollet från inspektionen.

Ett beslut enligt 6 § LVU om omedelbart omhändertagande skall, enligt 7 § LVU, underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har underställts länsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § tredje stycket LVU).

Den 1 juli 2005 fattades ett beslut med stöd av 6 § LVU att omedelbart omhänderta N.N., född 1989. Beslutet föranleddes av hennes eget beteende, dvs. sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Beslutet verkställdes samma dag och N.N. placerades på Högantorps ungdomshem. Den 14 juli 2005 uppmärksammades att beslutet inte hade underställts länsrätten. Samma dag fattade nämndens ordförande ett nytt beslut om att N.N. skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU. Det beslutet underställdes länsrätten omgående.

JO fann skäl att inom ramen för ett särskilt ärende utreda orsaken till att beslutet den 1 juli 2005 inte hade underställts länsrätten vilket hade fått till följd att N.N. under viss tid var placerad på ungdomshemmet utan att det fanns någon rättslig grund för placeringen.

Utredning

Socialnämnden i Solna kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig angående orsaken till att beslutet den 1 juli 2005 om att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 6 § LVU inte underställdes länsrätten. Yttrandet skulle avges efter hörande av de befattningshavare som hade deltagit i handläggningen av ärendet i denna del.

I remissen angavs att nämnden till sitt yttrande skulle foga eventuella interna skriftliga anvisningar avseende nämndens rutiner vid handläggning av ärenden enligt LVU samt eventuella befattningsbeskrivningar för berörd personal.

I sitt remissvar anförde socialnämnden följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Bakgrund

Sent på kvällen 2005-06-30 kontaktar polisen socialjouren i norrort i samband med att de avser att hålla ett förhör med N.N. Polisen uttrycker en stark oro

för N.N. som de uppfattar mår mycket dåligt psykiskt. Rapport inkommer till socialförvaltningens ungdomsenhet via fax 2005-07-01.

Ungdomsenheten har kännedom om N.N. Under våren 2005 har en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL genomförts som avslutats i maj 2005 utan insatser. Då socialtjänsten känt en fortsatt oro för N.N. har kontakt tagits med vårdnadshavare i ett försök att få till stånd någon form av stöd vilket föranleder att kontakt upprättas med BUP (barn- och ungdomspsykiatrin).

2005-07-01 kontaktar vårdnadshavaren ungdomsenheten och framför sin starka oro och önskar hjälp. Bedömning görs av samlad information att situationen är så allvarlig att N.N. bör omedelbart omhändertas med stöd av § 6 LVU.

Föregående handläggare har slutat sin tjänstgöring vid enheten men socialsekreterare Anna Gustavsson har redan utsetts som ny handläggare för N.N. Anna Gustavsson kan på grund av andra omständigheter ej utföra det administrativa arbetet i ärendet denna dag utan gruppledare Karin Hidestrand får aktivt gå in och handlägga. Karin Hidestrand skriver underlag till beslut, kontaktar socialnämndens ordförande, kontaktar Statens institutionsstyrelse (SiS) för plats på ett s.k. § 12-hem, skriver handräckningsbegäran enligt § 43 LVU inklusive journalanteckningar. Vårdnadshavaren informeras.

Polishandräckning faxas till polisen och beslut enligt §§ 6 och 11 LVU faxas till SiS-institutionen Högantorp. Alla handlingar i ärendet samlas i en mapp som läggs i socialsekreterare Anna Gustavssons fack. Bedömning görs att underställan till länsrätt kan ske med vanlig post påföljande vardag.

För att försäkra sig om att inget missas skriver gruppledare Karin Hidestrand ett e-postmeddelande till Anna Gustavsson med kopia till enhetschefen (se bilaga 1). Av detta meddelande framgår att underställan skall göras till länsrätt då det ej är gjort.

2005-07-13 åker Karin Hidestrand och Anna Gustavsson till Högantorps ungdomshem för att besöka N.N. och samtala om en vårdplanering. Under mötet diskuteras den juridiska processen och vid förfrågan berättar N.N. att hon ej blivit kontaktad av något ombud vilket borde ha skett. En undran uppstår men det är först nästa dag, 2005-07-14, som det uppdagas att underställan ej gjorts till länsrätten.

Förklaringsorsaker

Arbetssituationen på ungdomsenheten var starkt pressad vid aktuell tidpunkt och hade så varit under en längre tid. Detta berodde på en hög arbetsbelastning i kombination med hög personalomsättning. Det var även ytterligare låg bemanning på grund av semestertider och handläggarna fick gå in aktivt i andras ärende utöver de egna. Detta är naturligtvis inte en ursäkt för den uppkomna situationen men kan ses som en orsak till att koncentrationen nedsätts när stressnivån ökar och det dessutom händer flera akuta händelser samtidigt.

Gruppledare Karin Hidestrand var ensam kvar en fredagseftermiddag på övertid för att göra omhändertagandet. Det var också så att det för gruppledaren var den sista arbetsdagen inför en kortare semesterperiod t.o.m. 2005-07-12. Detta var en orsak till att gruppledaren ej kontrollerade vad som skedde på måndagen.

För att försäkra sig om att inget missas skriver Karin Hidestrand ett e-postmeddelande till Anna Gustavsson med en kopia till enhetschef Anne Ward för kännedom att beslutet skulle underställas.

Socialsekreterare Anna Gustavsson har utgått ifrån att underställan gjordes 2005-07-01 och har enligt egen utsago sett e-posten. Hon snabbläste informationen, på grund av stress, och noterade aldrig att hon skulle underställa beslutet.

Agerande av socialtjänsten när felet uppdagas

Omedelbart när misstaget uppdagas kontaktas institutionschefen på Högantorps ungdomshem och informeras om situationen. Institutionschefen ser ytterst allvarligt på det inträffade då hemmet är de facto de som hållit N.N. frihetsberövad utan beslut. Ett möte arrangeras direkt på Högantorp där N.N. informeras om det som skett.

Samtidigt har socialnämndens ordförande Arion Chryssafis kontaktats av gruppledare och informeras om det som skett. Med anledning av ny information som framkommit kan dock ett nytt beslut om omhändertagande med stöd av § 6 LVU göras (se bilaga 2). Detta beslut faxas omedelbart med placeringsbeslut enligt § 11 LVU till länsrätt och Högantorp.

Berörda parter, dvs. N.N. och vårdnadshavare, informeras omedelbart. När ombuden erhålls blir även de informerade. Då berörda parter ej motsätter sig att det förelåg ett behov av ett omhändertagande av N.N. agerar de ej heller vidare i saken efter att socialtjänsten medgivit att ett misstag begåtts.

I samband med att beslutet med stöd av § 6 LVU fattat 2005-07-14 även skickas med vanlig post till länsrätt bifogas även ett förklarande brev (se bilaga 3).

Bedömning och vidtagna åtgärder

Ungdomsenhetens tjänstemän begick ett beklagligt administrativt fel. När felet uppdagades tog man det på yttersta allvar. Man gjorde dock allt för att ställa allt till rätta och ingen information undanhölls berörda parter, Statens institutionsstyrelse eller länsrätten.

Den aktuella situationen uppstod, enligt bedömning från ungdomsenheten, på grund av den mänskliga faktorn. Vare sig gruppledare Karin Hidestrand eller socialsekreterare Anna Gustavsson har tidigare i sin tjänsteutövning varit med om situationen att man ”glömt” eller underlåtit att underställa ett omedelbart omhändertagande. Man är även medveten om allvaret i den uppkomna situationen men det är troligt att betrakta som en engångsföreteelse och lär inte uppkomma igen.

Det framgår klart av riktlinjerna för barn och ungdom i Solna stad (se bilaga 4) att besluten skall underställas länsrätt inom en vecka.

JO påtalar i sitt protokoll, dnr 4841-2005, på s. 7 att det anges i § 7 LVU att ett beslut om omedelbart omhändertagande skall underställas inom en vecka. JO påtalar även att nämnden dröjt flera dagar innan beslut underställts länsrätten. Beslut bör ske snarast om det inte finns skäl för nämnden att dröja med underställan.

Ungdomsenheten har beaktat det JO sagt och beslut med stöd av § 6 LVU, tagna efter JO:s inspektion, har omgående via fax underställts länsrätten. Handlingarna har även sänts med post.

Det har också tagits i beaktande, och uppmärksammats, vikten av att följa policyn kring hanteringen av e-post och betrakta detta som en handling.

I ett beslut den 12 december 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

– – –

Bedömning

Underlåtenhet att underställa ett beslut om ett omedelbart omhändertagande

Socialnämndens ordförande Arion Chryssafis beslutade fredagen den 1 juli 2005 att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 6 § LVU. Därvid besluta-

de han att placera N.N. på Högantorps ungdomshem som är ett särskilt ungdomshem. Frågan om omhändertagandet handlades och föredrogs för nämndens ordförande av gruppledaren Karin Hidestrand eftersom den ordinarie handläggaren av ärendet, socialsekreteraren Anna Gustavsson, var upptagen av andra arbetsuppgifter. Karin Hidestrand ansåg att underställning till länsrätten kunde ske påföljande arbetsdag, dvs. måndagen den 4 juli 2005. Eftersom hon skulle ha semester fram till den 12 juli 2005 skickade hon med e-post ett meddelande till Anna Gustavsson. Meddelandet hade rubriken ”För kännedom”. En kopia skickades till enhetschefen Anne Ward. I meddelandet stod bl.a. följande.

N.N:s § 6 ligger i Annas fack. sis, polis, högantorp har fått alla papper. Jag har fattat alla beslut i systemet och lagt dig Anna som handläggare i ärendet. LVU behöver dock underställas till länsrätt.

Ang F. finns det möjlighet att han placeras nästa vecka. Detta är Jennys ärende och hon är borta nästa vecka. Janne tar hand om detta men det behövs beslut om han placeras vilket du Anna kanske kan skriva ihop. Räcker med en beslutsida. Inled utredning.

När Anna Gustavsson tog del av Karin Hidestrands meddelande synes hon inte ha uppmärksammat att beslutet om omedelbart omhändertagande av N.N. skulle underställas länsrätten.

Den 14 juli 2005, dagen efter det att företrädare för förvaltningen hade besökt N.N. på Högantorps ungdomshem, uppmärksammades det att beslutet den 1 juli 2005 om omedelbart omhändertagande inte hade underställts länsrätten. Omhändertagandet av N.N. hade därmed, enligt 7 § LVU, upphört den 8 juli 2005. Trots detta blev N.N. kvar på ungdomshemmet. Det kan inte anses ha förelegat något samtycke från hennes sida till vistelsen där. N.N. var således från den 8 till den 14 juli 2005, när ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande av henne fattades, intagen på Högantorps ungdomshem utan att det fanns någon rättslig grund för placeringen.

Det är ostridigt att ett allvarligt fel har begåtts från nämndens sida. Felet är av sådan art att det kan ifrågasättas om någon befattningshavare i nämnden eller vid dess förvaltning kan ha gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Det är den som fattar ett beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU som har ansvar för att beslutet underställs länsrätten. Det finns dock inte något hinder mot att beslutsfattaren överlåter till en tjänsteman vid nämndens förvaltning att ombesörja att beslutet rent faktiskt underställs länsrätten. Såvitt framgår av utredningen har Socialnämnden i Solna kommun en rutin som innebär att det ankommer på handläggaren av ärendet rörande det omedelbara omhändertagandet att se till att underställning äger rum.

Med beaktande av förvaltningens rutiner har nämndens ordförande Arion Chryssafis och enhetschefen Anne Ward bort kunna förlita sig på att under-

ställningen handlades på ett korrekt sätt. Jag finner inte skäl att anta att någon av dessa har gjort sig skyldiga till något fel som kan föranleda ansvar för tjänstefel. När det gäller gruppledaren Karin Hidestrands och socialsekreterarens Anna Gustavssons ansvar vill jag anföra följande.

Att Anna Gustavsson inte uppmärksammade att underställning inte hade skett är anmärkningsvärt eftersom det i meddelandet från Karin Hidestrand uttryckligen angavs att beslutet behövde underställas länsrätten. Meddelandet hade emellertid tillställts Anna Gustavsson för kännedom. Det var semestertid och arbetssituationen var, såvitt framgår av nämndens remissvar, ansträngd vilket torde ha bidragit till att Anna Gustavsson inte noterade att det återstod en viktig handläggningsåtgärd i det aktuella ärendet. Åtminstone i efterhand står det klart att Karin Hidestrand på ett tydligare sätt borde ha klargjort för Anna Gustavsson att beslutet om omedelbart omhändertagande inte hade underställts länsrätten och att det ankom på Anna Gustavsson att ombesörja detta.

Sammantaget finner jag att det var på grund av ett rent misstag som beslutet inte underställdes länsrätten och att det var flera faktorer som samverkade till detta. Enligt min mening är omständigheterna sådana att varken Karin Hidestrand eller Anna Gustavsson kan anses ha gjort sig skyldiga till sådant fel att straffrättsligt ansvar måste utkrävas.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit skäl att inleda en förundersökning. Jag vill dock understryka att det inträffade är mycket allvarligt.

Jag räknar med att under den närmaste tiden fatta beslut i ett par andra fall som också rör att omedelbara omhändertaganden har förfallit därför att socialnämnder antingen inte har underställt beslutet om omhändertagande (7 § LVU) eller inte ansökt om vård inom rätt tid (se 8 och 9 §§ LVU). Det kan då finnas anledning för mig att mer allmänt återkomma till bl.a. frågan om den praktiska tillämpningen av lagstiftningen när det gäller nämndernas handläggning av ärenden som rör tvångsingripanden.

Av 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår att det är Statens institutionsstyrelse, SiS, som beslutar om inskrivning i ett sådant hem för särskild tillsyn som avses i 12 § LVU. Om det för den som ansökan om inskrivning avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVU skall en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen). Innan ett beslut om inskrivning vid ett särskilt ungdomshem fattas måste institutionschefen ”förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård och nämndens beslut om placering enligt 11 § LVU föreligger” (se SiS råd och riktlinjer 2002:1, LVU, avsnitt 4).

I förevarande fall förelåg det inte något hinder mot att skriva in N.N. på Högantorps ungdomshem. Hemmet synes aldrig ha fått information som gav anledning att misstänka att omhändertagandet inte längre gällde. Någon kritik kan därför inte riktas mot Högantorps ungdomshem för att N.N. vistades där från den 8 till den 14 juli 2005.

Det kan finnas anledning för mig att i ett senare sammanhang ta upp frågan om SiS bör åläggas någon skyldighet att följa upp handläggningen av LVU-frågan efter inskrivning i ett särskilt ungdomshem.

Nytt beslut om omedelbart omhändertagande

I samband med att det uppmärksammades att omhändertagandet av N.N. hade upphört fattade nämndens ordförande den 14 juli 2005 ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 6 § LVU. I beslutet angavs att det var sannolikt att N.N. behövde beredas vård med stöd av LVU då hon utsatte sin hälsa och utveckling för akut fara på grund av missbruk av beroendeframkallande medel och ett socialt nedbrytande beteende. I den utredning som låg till grund för beslutet anfördes bl.a. följande.

2005-07-01 fattas beslut om omedelbart omhändertagande då hon sannolikt behöver beredas vård med stöd av denna lag, då hon utsätts för akut fara för sin hälsa och utveckling på grund av ett socialt nedbrytande beteende. N.N. placeras på Högantorps ungdomshem.

2005-07-14 upptäcks en administrativ miss då beslutet ej underställts i tid till länsrätten. I enlighet med SOSFS 1997:15 s. 49 kan ett nytt beslut inte fattas på samma grund. Däremot kan nya omständigheter inträffa efter att ett omedelbart omhändertagande upphört som föranleder ett nytt omhändertagande.

2005-07-13 erhåller socialtjänsten urinprovanalys på de prover som togs i samband med omhändertagandet. Vad som framkommer är att N.N. är positiv på cannabis och morfinpreparat. Avseende cannabis var det ett högt värde. Mot bakgrund av detta avser socialnämnden även, utöver socialt nedbrytande beteende, att ansöka om vård enligt LVU då N.N. missbrukar beroendeframkallande medel.

Det har sålunda framkommit nya omständigheter som föranleder ett beslut om omedelbart omhändertagande utöver det redan tidigare nämnda.

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 7 § tredje stycket LVU, dvs. på grund av att beslutet inte har underställts länsrätten inom tidsfristen, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltjämt står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 7 § första stycket LVU saknat betydelse.

I förevarande fall har det från nämndens sida framförts att det hade framkommit nya omständigheter som låg till grund för beslutet den 14 juli 2005 att omhänderta N.N. Mot denna bakgrund har jag inte funnit skäl att anlägga några synpunkter på nämndens handläggning i denna del.

Socialnämnden i Falköpings kommun

(Dnr 3274-2005)

Bakgrund

Socialnämnden i Falköpings kommun hade fått flera anmälningar angående N.N., född 1985, som bl.a. rörde misstankar om att han missbrukade beroendeframkallande medel. Den 16 juni 2004 inledde nämnden en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) med anledning av oro för N.N.

Inledningsvis samtyckte N.N. till vård för sitt missbruk och det planerades för öppenvårdsinsatser. Därefter uteblev han från flera bokade möten både vid socialförvaltningen och vid öppenvården.

Janne Brisbo, socialnämndens 1:e vice ordförande, beslutade den 9 juli 2004 att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 3 och 6 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Samtidigt beslutades att N.N. skulle placeras vid Håkanstorps ungdomshem. Beslutet om omhändertagandet grundades på en promemoria som hade upprättats av socialsekreteraren Elida Kindh. I den antecknades under Bedömning följande.

I dagens läge är det svårt att göra en bedömning av N.N:s behov av vård för att klara att bryta sitt missbruk då N.N. inte själv medverkar i utredningen. Undertecknad har indikationer som tyder på att N.N:s missbruk är allvarligt och att han trots försök inte klarat att bryta detta. N.N. har själv bekräftat att han injicerar amfetamin och undertecknad bedömde vid detta tillfälle att han var i relativt dåligt skick. Undertecknad gör därför bedömningen att N.N. i dag har behov av den täta och strukturerade vård ett behandlingshem kan erbjuda för att kunna komma till rätta med sin livssituation samt att denna inte kan ges på frivillig väg. N.N. utsätter sin hälsa och utveckling för påtaglig risk att skadas genom missbruket och han försvårar allvarligt utredningen genom att inte medverka i denna.

Samma dag, dvs. den 9 juli 2004, beslutade tf. sektionschefen Malte Svensson att begära polishandräckning enligt 43 § LVU för att föra N.N. till ungdomshemmet.

Den 20 juli 2004 påträffade polisen N.N. och förde honom till Håkanstorps ungdomshem där han skrevs in.

Nästa dag, den 21 juli 2004, framkom det att beslutet den 9 juli 2004 om att omhänderta N.N. inte hade underställts länsrätten. Anne Zöögling, socialnämndens 2:e vice ordförande, beslutade därför den 21 juli 2004 om ett nytt omhändertagande av N.N. med stöd av 6 § LVU. Tf. sektionschefen Malte Svensson ombesörjde att det beslutet underställdes länsrätten.

I beslut den 27 juli 2004 fastställde Länsrätten i Mariestad det underställda beslutet. Vid sammanträde den 2 augusti 2004 beslutade socialnämnden att ansöka om att N.N. skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU. Länsrätten biföll nämndens ansökan i en dom som meddelades den 26 augusti 2004.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde A.H. och A.F. kritik mot Socialnämnden i Falköpings kommun angående handläggningen av ärendet rörande vård av N.N. enligt LVU. Klagomålen rörde huvudsakligen passivitet från nämndens sida i uppföljningen av den pågående tvångsvården av N.N. under våren 2005. Anmälarna tog även upp att beslutet den 9 juli 2004 om att omedelbart omhänderta N.N. inte underställdes länsrätten och att han därför vistades ett par dagar på Håkanstorps ungdomshem utan laga grund.

I en kompletterande skrivelse framförde anmälarna ytterligare klagomål mot nämnden, bl.a. att det inte gick att få kontakt med någon företrädare för nämnden söndagen den 24 juli 2005 då N.N. hade avvikit från Torsvillan och

det krävdes ett beslut om polishandräckning för att kunna återföra honom till behandlingshemmet.

Utredning

Inledningsvis inhämtades socialförvaltningens akt rörande N.N. med journalanteckningar t.o.m. den 25 juli 2005.

Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Falköpings kommun för utredning och yttrande. I remissen angavs att yttrandet skulle avse följande frågor.

A. Remissvaret bör rent allmänt belysa bl.a. nämndens uppföljning av N.N:s vård enligt LVU under våren 2005 och det som anmälarna har anfört om svårigheten att nå företrädare för nämnden under en helg i juli 2005.

B. Nämndens yttrande skall särskilt avse orsaken till att beslutet den 9 juli 2004 om att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 6 § LVU inte underställdes länsrätten. Detta fick till följd att N.N., med polishandräckning, fördes till ett behandlingshem samt vistades där trots att beslutet om det omedelbara omhändertagandet enligt LVU hade förfallit.

Yttrandet i denna del skall avges efter hörande av i första hand nämndens 1:e vice ordförande Janne Brisbo, tf. sektionschef Malte Svensson och socialsekreterare Elida Kindh. För det fall att andra befattningshavare har deltagit i handläggningen av ärendet i denna del skall uppgifter även inhämtas från dessa.

Till nämndens yttrande skall bifogas eventuella skriftliga anvisningar avseende rutiner vid handläggning av ärenden enligt LVU samt eventuella befattningsbeskrivningar för berörd personal.

C. Härutöver skall yttrandet avse förutsättningarna för nämnden att den 21 juli 2004 fatta ett nytt beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU av N.N.

I sitt remissvar anförde nämnden följande (åberopad bilaga här utelämnad).

A. Nämndens uppföljning under våren 2005. Klaganden framför att ordinarie handläggare varit partiellt sjukskriven och svår att nå, att kontakten med modern upphör helt under våren, att uppföljningsansvaret inte skötts då inga besök gjorts på behandlingshemmet och fortlöpande telefonkontakt inte hållits.

Det är helt riktigt att ordinarie handläggare varit partiellt sjukskriven och att en vikarie fått hjälpa till i ärendet under den tiden. Under juni månad 2005 fick dessutom den ordinarie kollegan till handläggaren vidta vissa åtgärder. Under 2005 har således tre olika socialsekreterare varit delaktiga i handläggningen med anledning av den ordinarie handläggarens partiella sjukskrivning.

Vi kan bara konstatera att vuxensektionen på grund av den minskade bemanningen varit svår att nå vid vissa tillfällen. Då klienten är myndig har sekretessen gentemot modern omöjliggjort kontakt med henne under en period. Vid placeringen gav klienten vissa medgivanden om kommunikation mellan socialsekreterare och moder. Tidvis har socialsekreteraren haft godkännande för kontakt med modern och tidvis inte.

Då det gäller uppföljningsansvaret så säger klaganden själv att de nätverksmöten som hållits på socialkontoret har fungerat. Under första halvåret har fem möten planerats, varav ett ställdes in genom besked från personal på behandlingshemmet. Det framgår inte av dagateckningen om det var på uppdrag av klienten eller om behandlingspersonalen hade förhinder.

Utöver nätverksmöten har tio telefonsamtal hållits med klienten, behandlingshemmet och anhöriga. Socialsekreterare har vid upprepade tillfällen sökt klienten i bostaden och på andra ställen för att försöka etablera kontakt då han varit avviken. Man har vid de tillfällena också lämnat meddelanden till klien-

ten att höra av sig. Besök på Hellidens folkhögskola har gjort tillsammans med klienten. Klienten har också gjort ett enskilt besök på kontoret.

B. Svårighet att nå nämnden under en helg i juli 2005. Vid sammanträde med socialnämndens arbetsutskott 2005-06-20 meddelades när ordföranden och andre vice ordföranden skulle ha semester samt att vice ordföranden skulle vara hemma hela sommaren. Det rådde således inte någon tveksamhet bland arbetsutskottets ledamöter vem som skulle vara tillgänglig vid varje enskilt tillfälle. Vice ordförande har som rutin att avläsa tre gånger om dagen den nummerpresentatör han har. Det går sällan mer än tre timmar mellan tillfällena. Han ringer därefter upp det telefonnummer som sökt honom. Täckningen för mobiltelefon är inte tillräckligt god på hans arbetsplats. Handläggaren uppger att hon inte nåtts av den information som getts om ordförandens semester utan ringde enligt den lista som finns på arbetsutskottet. När vice ordföranden ringde upp henne hade frågan redan löst sig.

Rutinerna för arbetsutskottets medlemmar har setts över när det gäller ersättare under frånvaro, och de upplever att det fungerade under sommaren. Däremot föreligger inga skriftliga instruktioner om tillgänglighet för arbetsutskottets medlemmar.

Utredaren har varit i kontakt med och intervjuat de personer JO angivit samt Marie Johansson, som vikarierade som socialsekreterare under våren 2005.

C. Orsaken till att det omedelbara omhändertagandet inte underställdes länsrätten. Orsaken till detta var att vi hade en helt oerfaren socialsekreterare och en tillfälligt inhyrd sektionschef från ett bemanningsföretag som fick göra omhändertagandet samtidigt som socialsekreteraren insjuknade och blev borta i flera dagar. Kontrollen av att omhändertagandet underställdes länsrätten missades helt enkelt. Rutinerna har i efterhand setts över och det har beslutats att en medhandläggare från barn- och familjesektionen alltid ska finnas med i liknande ärenden, för att bidra med sitt mer ingående kunnande om just LVU-handläggning. Det är ytterst sällan som vuxensektionen behöver använda sig av LVU-lagstiftningen, varför rutinen inte blir så stor.

Rutin för handläggning av ärenden enligt LVU bifogas. Befattningsbeskrivningar för berörd personal finns inte.

D. Nytt omedelbart omhändertagande. Så snart handläggaren uppmärksammat att beslutet inte var underställt länsrätten kontaktades länsstyrelsens konsulent för rådgivning om den mest korrekta åtgärden utifrån den uppkomna situationen. Ett rent formaliafel var begånget och saken måste rättas till. Den omhändertagna klienten hade inte farit illa av hanteringen. Förutsättningarna för ett omhändertagande var desamma som vid det första omhändertagandet. Klienten hade injicerat amfetamin fram till den 19/7 och inskrivningen skedde den 20/7. Han hade sista tiden inte tagit vård om sin person och var väldigt smutsig och hade varit så länge. Vid inskrivningen var han fortfarande positiv på amfetamin.

Yttrande

Socialnämnden kan bara konstatera att ett formaliafel blivit begånget och att rutinerna har setts över. Rutinerna för tillgänglighet för ordförande, 1:e vice ordförande samt 2:e vice ordförande har redan tidigare setts över.

Anmälarna yttrade sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 19 januari 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

– – –

Bedömning

Uppföljning av den pågående tvångsvården m.m.

Vad som har kommit fram angående nämndens uppföljning av den pågående tvångsvården av N.N. under våren 2005 och de kontakter som har förevarit med såväl honom som med A.H. ger inte underlag för att uttala någon kritik mot socialnämnden.

Underlåtenhet att underställa ett beslut om ett omedelbart omhändertagande

Det har från rättssäkerhetssynpunkt ansetts erforderligt att ett beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU även prövas av domstol. I 7 § första stycket LVU anges att ett beslut om omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

I nämndens skriftliga rutin för handläggning av ärenden enligt LVU, som har bifogats remissvaret, anges bl.a. följande.

Inom 1 vecka från datum om omedelbart omhändertagande skall beslutet underställas Länsrätten i Mariestad.

Själva beslutet kan emellertid i allmänhet ges in till länsrätten samma dag som beslutet fattas eller påföljande dag. Som motivering till den i lagen angivna tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen bl.a. att det kan vara nödvändigt att vid beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning. Också den försening av postbefordran som mellankommande helgdagar kan innebära måste beaktas (prop. 1979/80:1 s. 591).

I det nu aktuella fallet beslutade socialnämndens 1:e vice ordförande Janne Brisbo den 9 juli 2004 att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 6 § LVU. Därvid beslutade han att placera N.N. på Håkanstorps ungdomshem som är ett särskilt ungdomshem. Samma dag beslutade tf. sektionschefen Malte Svensson att begära polishandräckning enligt 43 § punkt 2 LVU för verkställighet av vårdbeslutet. Vid denna tidpunkt var det oklart var N.N. befann sig. Handläggaren hade under flera dagar försökt få kontakt med honom i hans bostad utan resultat.

Den 20 juli 2004 påträffades N.N. av polis och han fördes till Håkanstorps ungdomshem. Dagen efter uppmärksammade handläggaren av ärendet att beslutet den 9 juli 2004 om omedelbart omhändertagande inte hade underställts länsrätten. Beslutet skulle enligt 7 § LVU ha underställts länsrätten senast den 16 juli 2004 och när nämnden inte gjorde det upphörde omhändertagandet. Trots detta fördes N.N. den 20 juli 2004 genom polishandräckning till Håkanstorps ungdomshem där han skrevs in. Fram till påföljande dag, när ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande fattades, var han således intagen på Håkanstorps ungdomshem utan att det fanns någon rättslig grund

för placeringen. Vidare hade den rättsliga grunden för begäran om polishandräckning förfallit.

Det är ostridigt att ett allvarligt fel har begåtts från nämndens sida. Felet är av sådan art att det kan ifrågasättas om någon befattningshavare i nämnden eller vid dess förvaltning har gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Det är den som fattar ett beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU som har ansvar för att beslutet underställs länsrätten. Det finns dock inte något hinder mot att beslutsfattaren överlåter till en tjänsteman vid nämndens förvaltning att ombesörja att beslutet rent faktiskt underställs länsrätten. Jag drar av utredningen den slutsatsen att den praktiska handläggningen av ärenden som rör omedelbara omhändertaganden ankommer på tjänstemännen vid nämndens förvaltning. Socialnämndens 1:e vice ordförande Janne Brisbo borde därför ha kunnat förlita sig på att underställningen av beslutet handlades på ett korrekt sätt vid förvaltningen.

Huvudorsaken till att beslutet om att omedelbart omhänderta N.N. inte underställdes länsrätten synes ha varit att ordinarie handläggare av ärendet insjuknade kort efter att beslutet hade fattats. Nämnden har som andra bidragande orsaker hänvisat till bl.a. att socialsekreteraren var oerfaren och att sektionschefen Malte Svensson var inhyrd från ett bemanningsföretag. Vidare handlades det aktuella ärendet vid vuxensektionen där LVU-ärenden inte är så vanligt förekommande. Vad som har kommit fram ger vid handen att det var flera faktorer som samverkade till att beslutet inte underställdes länsrätten. Dessa faktorer utgör varken var för sig eller sammantaget någon giltig ursäkt för underlåtenheten. Enligt min mening är emellertid omständigheterna sådana att ingen av de berörda befattningshavarna kan anses ha gjort sig skyldig till sådant fel att straffrättsligt ansvar måste utkrävas.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit skäl att inleda en förundersökning. Jag vill dock understryka att det inträffade är mycket allvarligt.

Jag har den 12 december 2006 meddelat beslut i ett ärende (dnr 5482-2005) och jag räknar med att under den närmaste tiden fatta beslut i ytterligare fall som också rör att omedelbara omhändertaganden har upphört därför att socialnämnder antingen inte har underställt beslutet om omhändertagande (7 § LVU) eller inte ansökt om vård inom rätt tid (se 8 och 9 §§ LVU). Det kan därför finnas anledning för mig att mer allmänt återkomma till bl.a. frågan om den praktiska tillämpningen av lagstiftningen när det gäller nämndernas handläggning av ärenden som rör tvångsingripanden.

Av 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår att det är Statens institutionsstyrelse, SiS, som beslutar om inskrivning i ett sådant hem för särskild tillsyn som avses i 12 § LVU. Om det för den som ansökan om inskrivning avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVU skall en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet

fogas till ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen). Innan ett beslut om inskrivning vid ett särskilt ungdomshem fattas måste institutionschefen ”förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård och nämndens beslut om placering enligt 11 § LVU föreligger” (se SiS råd och riktlinjer 2002:1, LVU, avsnitt 4).

I det aktuella fallet fördes N.N. till Håkanstorps ungdomshem med polishandräckning. Av en journalanteckning daterad den 20 juli 2004 i socialförvaltningens akt rörande N.N. framgår att handläggaren hade kontakt med personal vid behandlingshemmet med anledning av att N.N. var på väg dit. Såvitt har framkommit fick Håkanstorps ungdomshem aldrig någon information som gav anledning att misstänka att omhändertagandet inte längre gällde. Jag har mot den bakgrunden inte funnit skäl att närmare utreda behandlingshemmets handläggning vid inskrivningen av N.N. där.

Beslut om ett nytt omedelbart omhändertagande

Så snart handläggaren uppmärksammade att omhändertagandet hade upphört kontaktades en socialkonsulent vid länsstyrelsen för rådgivning om hur den uppkomna situationen skulle lösas. Därefter fattade nämndens 2:e vice ordförande Anne Zöögling den 21 juli 2004 ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 6 § LVU. I beslutet angavs bl.a. följande.

> 21 juli framkommer att socialtjänsten av misstag inte underställt länsrätten detta beslut inom angiven tid, varför nytt beslut om omedelbart omhändertagande fattas. Detta då förutsättningarna för omhändertagande kvarstår enligt tidigare utredning.

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 7 § tredje stycket LVU, dvs. på grund av att beslutet inte har underställts länsrätten inom tidsfristen, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltjämt står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 7 § första stycket LVU saknat betydelse.

Av utredningen i förevarande ärende framgår att omhändertagandet av N.N. den 21 juli 2004 inte grundade sig på några nya omständigheter utan förutsättningarna var desamma som förelåg vid beslutet om omhändertagande den 9 juli 2004.

Handläggningen i denna del kan ifrågasättas i formellt hänseende. Jag vill peka på den möjlighet som en nämnd har att överlåta åt länsrätten att ta ställning till om ett omedelbart omhändertagande är motiverat. Nämnden hade således omgående kunnat ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten och i samband därmed enligt 6 § tredje stycket LVU göra en framställning om att den unge skulle omedelbart omhändertas. Ett sådant handlingssätt hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande till följd av sin provisoriska karaktär endast skall kunna gälla under begränsad tid.

Beslutsfattares tillgänglighet

Inom socialtjänstens område kan det uppstå flera frågor som kräver omedelbara beslut. Det gäller inte minst nämndens skyldighet att i vissa fall ingripa med stöd av LVU. Det medför att nämnden måste ha rutiner som säkerställer att det alltid går att nå en behörig beslutsfattare. Detta gäller även utanför sedvanlig kontorstid, dvs. under kvällar och helger.

Såvitt framgår av anmälan samt av journalanteckningarna i förevarande ärende sökte både A.H. och personal från Idavallen, det behandlingshem där N.N. då vårdades, nämndens ordförande under söndagen den 24 juli 2005. Detta med anledning av att N.N. hade avvikit från behandlingshemmet och man visste att han befann sig i Falköping och att det behövdes ett beslut om polishandräckning för att kunna återföra honom till behandlingshemmet.

Det är naturligtvis inte tillfredsställande att det i detta fall dröjde ända till någon gång under måndagen innan kontakt etablerades med behörig beslutsfattare. Jag utgår från att nämnden numera har vidtagit åtgärder för att säkerställa att jourverksamheten kan fullgöras på ett godtagbart sätt. Med dessa uttalanden anser jag mig kunna lämna denna fråga.

Socialnämnden i Tyresö kommun

(Dnr 3925-2006)

Bakgrund

Den 20 juni 2006 kom V.W., född 1987, till Maria Ungdom i Stockholm där det bedömdes att hon var påverkad av amfetamin och kokain. Ordföranden i Socialnämnden i Tyresö kommun beslutade kl. 23.30 samma dag att omedelbart omhänderta V.W. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Samtidigt beslutades att V.W. skulle placeras vid Lundens ungdomshem, som är ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU. V.W. avvek emellertid från Maria Ungdom och polishandräckning enligt 43 § LVU begärdes. Beslutet om omedelbart omhändertagande verkställdes den 23 juni 2006 och V.W. fördes till ungdomshemmet.

Beslutet om omedelbart omhändertagande underställdes den 28 juni 2006 Länsrätten i Stockholms län, som i beslut den 29 juni 2006 konstaterade att beslutet skulle ha underställts länsrätten senast den 27 juni 2006 och att det omedelbara omhändertagandet därmed hade upphört.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 augusti 2006, framförde E.W. och M.W. klagomål mot Socialnämnden i Tyresö kommun angående handläggningen av ärendet rörande vård av V.W. enligt LVU. Klagomålen rörde i huvudsak att beslutet om omedelbart omhändertagande hade underställts för sent vilket fick till följd att vården för V.W. avbröts samt att nämnden därefter förhållit sig alltför passiv och att V.W. inte fått adekvat hjälp.

Utredning

Inledningsvis inhämtades bl.a. journalanteckningar rörande V.W. från socialförvaltningen i Tyresö kommun samt Länsrättens i Stockholms län beslut den 29 juni 2006 i mål nr 13999-06 E och den 30 juni 2006 i mål nr 14139-06 E. Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Tyresö kommun för utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan. Nämnden antog som sitt yttrande en skrivelse undertecknad av förvaltningschefen Anita Brynje och avdelningschefen Elisabeth Hermansson. I yttrandet anfördes följande.

Handläggning av ärendet under perioden 060621 och fortfarande

Natten till 060621 beslutade ordföranden i socialnämnden, Tyresö, att omedelbart omhänderta V.W. jml § 6 LVU. Samma dag inleddes utredning jml 1 kap. 1 § SoL. Detta efter att V.W. 060620 inkommit till Maria Ungdom, påverkad av amfetamin och kokain, men senare avvikit från akutmottagningen.

Plats ordnades för V.W. på Lundens ungdomshem jml § 12 LVU, dit hon kom 060623.

060629 beslutade länsrätten att ej fastställa socialnämndens underställan. Det visade sig att underställan, på grund av ett administrativt misstag, inkommit en dag för sent. Socialnämnden gjorde ett nytt omedelbart omhändertagande 060629, vilket underställdes länsrätten 060630. I sitt beslut samma dag upphävde länsrätten åter igen det underställda beslutet, denna gång med motiveringen att inga nya omständigheter framkommit. V.W. blev utskriven från Lundens ungdomshem och plats ordnades på Katarina HVB som en frivillig placering.

Under perioden efter att V.W. kommit tillbaka till Stockholmstrakten har ett flertal kontakter tagits för att slutföra utredningen: med V.W. själv och hennes föräldrar, genom besök och telefonsamtal. Med frivården, övervakare, andra inblandade kommuner, LSS-handläggare, Maria Ungdom, Försörjningsstöd i Tyresö samt länsstyrelsen.

Fokus i utredningen har varit att bedöma V.W:s vårdbehov och om detta kan tillgodoses på frivillig väg eller ej. Här blir det särskilt viktigt att bedöma hur V.W:s drogmissbruk ser ut i förhållande till hennes handikapp.

V.W. har efter utskrivningen från Lunden till viss del medverkat i utredningen och i övrigt har grunder för ett nytt tvångsingripande hittills saknats. Det enda klart dokumenterade missbruket är genom ett urinprov som V.W. lämnade 060817 på Mini-Maria i Tyresö, vilket var positivt på amfetamin. Fakta är också att V.W. blev dömd i Sollentuna tingsrätt 060925 för narkotikabrott, samt att hon anhölls av Södertörnspolisen 061003, dels misstänkt för narkotikabrott, häleri och olovlig körning, dels för att ha misskött sin frivårdskontakt.

I föräldrarnas JO-anmälan nämns fyra punkter under rubriken ”På vilket sätt anser Ni att myndigheten har agerat felaktigt”.

Utöver vad som framförts ovan vill vi komplettera med följande svar punktvis:

1. Socialnämnden tar på sig ansvaret för att den första underställan till länsrätten ej kom in i tid. Länsrätten avslog sedan en ny underställan, då man menade att inga nya omständigheter framkommit. Som en följd av detta har vi inte fått något svar från länsrätten om vad den ansåg om grunderna för underställan, nämligen V.W:s vårdbehov med stöd av LVU.
2. Ett omedelbart LVU-omhändertagande kan behövas för att akut hindra en ungdom att utsätta sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas. Om vården inleds på ett § 12-hem, vilket skedde i V.W:s fall, finns det möjlighet att hålla kvar den unge för att få en bedömning och fortsätta en utredning. När länsrätten upphävde underställan, lämnade V.W. Lunden

och återvände till Stockholm. Socialjouren mötte henne och en dygnetruntplacering var ordnad på Katarina HVB genom Tyresö kommun. V.W. avbröt placeringen efter tre dagar. Hon medverkade till viss del i den fortsatta utredningen fram till mitten av augusti, och som beskrivits ovan fanns inte grunder för ett nytt tvångsingripande.

3. Vår utredning påbörjades inte *efter* länsrättens upphävande, utan i samband med omhändertagandet 060621. En utredning ska visserligen genomföras skyndsamt, men i V.W:s fall har det dröjt, då hon hållit sig undan från mitten av augusti och fortfarande. Utredningen blir dock klar inom fyra månader.
4. Tyresö kommun har en pågående utredning, där en bedömning av V.W:s vårdbehov kommer att göras. Vi har inhämtat uppgifter, dels om V.W:s sociala situation, missbruk och kriminalitet, dels om hennes handikapp. Ett beslut kommer att fattas om eventuella insatser, deras art och omfattning.

M.W. yttrade sig över remissvaret.

I en förnyad remiss begärde JO kompletterande upplysningar från socialförvaltningen avseende vem som hade ansvaret för att det aktuella beslutet underställdes länsrätten samt vad som i remissvaret avsågs med ett ”administrativt misstag”. I ett kompletterande remissvar anförde avdelningschefen Elisabeth Hermansson följande (*bilagorna har här utelämnats; JO:s anm.*).

Den person som hade det formella ansvaret för att beslutet underställdes till länsrätten var enhetschef Pia Ringkrans. Ansvarig handläggare av ärendet var Jens Arnesson, socialsekreterare och Camilla Schliker, socialsekreterare.

Förklaringen till det ”administrativa misstaget” är att handläggarna på grund av ouppmärksamhet misstog beslutsdatum, då det fanns två datum på den socialjoursrapport som inkom den 21 juni 2006. Ordförandebeslutet fattades 23.30 den 20 juni 2006, men socialjoursrapporten upprättades den 21 juni 2006, se bilaga 1. Likaså fattades beslut om handräckningsbegäran den 21 juni 2006, se bilaga 2. Detta var anledningen till att underställelsen till länsrätten kom en dag för sent.

E.W. och M.W. bereddes tillfälle att yttra sig över de kompletterande upplysningarna.

I ett beslut den 26 april 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

– – –

Bedömning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har handlat korrekt i formellt hänseende. JO brukar däremot inte uttala sig om de bedömningar som myndigheterna gör i ett enskilt ärende. Vad som har kommit fram i ärendet ger mig inte skäl att frångå denna princip.

Underlåtenhet att underställa ett beslut om ett omedelbart omhändertagande

Det har från rättssäkerhetssynpunkt ansetts erforderligt att ett beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU även prövas av domstol. I 7 § första stycket LVU anges att ett beslut om omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Nämnden skall efter omhändertagandet fortsätta utredningen rörande barnet för att skapa klarhet i frågan om vårdbehovet och om erforderliga åtgärder kan komma till stånd på frivillig grund. Detta bör dock inte föranleda något dröjsmål med insändandet av handlingarna till länsrätten. Grunden för omhändertagandet skall vara utredd redan före omhändertagandebeslutet. Det är inte avsett att nämnden under tidsfristen skall bedöma om det finns skäl för ett underställande eller om omhändertagandet skall upphävas. Själva beslutet kan således i allmänhet ges in till länsrätten samma dag som beslutet fattas eller påföljande dag. Som motivering till den i lagen angivna tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen bl.a. att det kan vara nödvändigt att vid beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning. Också den försening av postbefordran som mellankommande helgdagar kan innebära måste beaktas (prop. 1979/80:1 s. 591).

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 20 juni 2006 att omedelbart omhänderta V.W. med stöd av 6 § LVU. Det dröjde till den 28 juni 2006 innan beslutet underställdes länsrätten. Det omedelbara omhändertagandet hade då upphört eftersom beslutet inte hade kommit in till länsrätten senast den 27 juni 2006. V.W. var därefter således intagen på Lundens ungdomshem fram till dess att nämnden fattade ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande den 29 juni 2006 utan att det fanns någon rättslig grund för placeringen. Detta är allvarligt.

Av remissvaret och de kompletterande upplysningarna framgår att anledningen till att beslutet underställdes för sent var att handläggarna tog fel på beslutsdatum. Även om detta självfallet är oacceptabelt framstår det inträffade som ett enstaka misstag och jag finner därför inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i denna del.

Beslut om ett nytt omedelbart omhändertagande

Sedan nämnden, genom länsrättens beslut den 29 juni 2006, uppmärksammats på att det omedelbara omhändertagandet hade upphört fattade nämndens ordförande samma dag ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Detta beslut underställdes länsrätten den 30 juni 2006. Länsrätten upphävde det underställda beslutet samma dag eftersom det inte hade framkommit några nya omständigheter som motiverat beslutet. Socialtjänsten anordnade därefter boende åt V.W. vid HVB-hemmet Katarina där hon stannade till den 3 juli 2006.

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 7 § tredje stycket LVU, dvs. på grund av att beslutet inte har underställts länsrätten inom tidsfristen, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att

det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltjämt står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 7 § första stycket LVU saknat betydelse.

Handläggningen i denna del kan ifrågasättas i formellt hänseende. Jag vill peka på den möjlighet som nämnden hade att omgående ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten och i samband därmed, enligt 6 § tredje stycket LVU, göra en framställning om att V.W. skulle omedelbart omhändertas. Ett sådant handlingssätt hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande till följd av sin provisoriska karaktär endast skall kunna gälla under begränsad tid.

Jag vill i sammanhanget påpeka att jag inte har tagit ställning till hur länsrätten lämpligen skulle förfara i den här uppkomna situationen.

Övrigt

Vad som har framkommit om nämndens handläggning av ärendet efter det att det omedelbara omhändertagandet upphörde, och fram till dess anmälan gjordes, ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun

(Dnr 1475-2006)

Initiativet

I en artikel i Göteborgs-Posten den 20 mars 2006 redogjordes för två ärenden där Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun inte hade underställt länsrätten beslut rörande omedelbara omhändertaganden enligt 6 § LVU inom den tid som anges i 7 § LVU. Detta hade fått till följd att omhändertagandena hade upphört och de två berörda tonåringarna, som i tidningsartikeln beskrivs som grovt kriminella, hade skrivits ut från de ungdomshem där de var placerade.

JO beslutade att ta upp saken till utredning.

Utredning

Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig angående orsaken till att besluten om att omedelbart omhänderta de två tonåringarna inte underställdes länsrätten samt, med utgångspunkt i vad som framgick av tidningsartikeln, handläggningen av ärendena i tiden efter det att omhändertagandena hade upphört.

Nämnden överlämnade som sitt yttrande en skrivelse som var undertecknad av Lars Nordlander, tf. stadsdelschef, och Elisabeth Söderberg, verksamhetschef. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Förvaltningens utredning

Orsaken till att de aktuella besluten inte underställdes länsrätten i tid, var allvarliga störningar i förvaltningens IT-system.

Datastörningarnas konsekvenser för handläggningen

Ordföranden i stadsdelsnämndens sociala utskott beslutade fredagen den 24 februari att enligt 6 § LVU omhänderta två pojkar, 15 respektive 16 år gamla. Beslut om omedelbart omhändertagande skall vara länsrätten till handa senast en vecka efter beslutet. I detta fall följaktligen fredagen den 3 mars.

Första arbetsdagen efter att ordföranden tagit beslutet, måndagen den 27 februari, inledde handläggaren arbetet med att sammanställa dokumentationen i ärendet för underställan till länsrätten.

Under arbetets gång uppstod återkommande störningar i förvaltningens IT-system, vilket medförde att datorerna fungerade endast korta stunder. Det hade till följd att handläggarens dokumentation försvann helt vid avbrotten och åtkomsten till för ärendet viktiga data förlorades. Störningarna i IT-systemet pågick under hela den aktuella arbetsveckan.

Lördagen den 4 mars åkte handläggaren på nytt till kontoret i avsikt, trots den uppkomna förseningen, att skriva fram ärendet. Datakommunikationen var emellertid då åter bruten. Först under söndagen den 5 mars fungerade datakommunikationen och kl. 13:08 samma dag faxades underställan till länsrätten.

Till handlingarna bifogades ett meddelande från förvaltningens IT-chef där problemet med datakommunikationen och dess orsaker förklarades. Måndagen den 6 mars kontaktade handläggaren länsrätten för att förklara förseningen och diskutera länsrättens fortsatta handläggning. Handläggaren fick besked om att ärendena hade fördelats men att någon domare inte var anträffbar förrän efter kl. 13.00. Cirka kl. 12.00 får förvaltningen besked från behandlingshemmet att pojke nr 1 var släppt efter att beslut lämnats av länsrätten. Pojke nr 2 släpptes en dag senare.

IT-stödet för socialtjänsten i Göteborgs stad

Göteborgs stads IT-system för socialtjänsten förvaltas och körs på en central stordator hos kommunens centrala IT-enhet, Infraservice. Stadsdelsförvaltningen är helt beroende av att datakommunikationen till Intraservice fungerar för att socialtjänstens handläggare skall kunna använda detta IT-system. Vid årsskiftet bytte kommunen underleverantör av datakommunikation, och i samband med detta uppstod stora störningar i vår datatrafik och som pågick från mitten av januari och fram till mitten av mars i år. Störningarna pågick i stort sett dagligen. Orsaken var att den nya leverantören inte fullt ut klarade sina åtaganden vid omläggningen av kommunens datakommunikation. Eftersom all dokumentation för socialtjänstens ärenden finns i det centrala IT-systemet, har handläggaren i det aktuella ärendet inte haft regelbunden tillgång till de uppgifter som är nödvändiga för att i tid kunna skriva fram ärendet till länsrätten. Det var inte heller möjligt att dokumentera och spara nya anteckningar i ärendet i datorsystemet. Förvaltningen påpekade gång på gång dessa störningar till leverantören, som i sin tur vidarebefordrade felanmälan till underleverantören.

Ärendegången efter pojkarnas hemgång

Båda pojkarna kontaktades omedelbart efter deras hemkomst. Berörda skolor informerades om att de var tillbaka i stadsdelen så att deras skolgång kunde förberedas.

/ – – – /

Rutiner

Det finns tydligt dokumenterade rutiner om handläggning och utredning av barnavårdsärenden tillgängliga i en särskild databas. Vid handläggning av LVU-ärenden tillämpas de rutiner som baseras på Socialstyrelsens allmänna råd SOFS 2006:5 vilka finns åtkomliga hos varje Socialsekreterare. Som stöd för handläggarna i ärendehandläggningen och i metodfrågor finns 1:e socialsekreterare med ansvar för det dagliga löpande arbetet.

Förvaltningens överväganden

Det har aldrig tidigare inträffat att förvaltningen inkommit för sent med handlingar till länsrätten efter beslut om omedelbart omhändertagande. Orsaken till att besluten inte underställdes länsrätten i rätt tid var de ovan redovisade allvarliga störningarna i förvaltningens IT-system. Det inträffade kan således inte härledas till eventuella brister i rutiner, kompetens eller försumlighet från handläggarens sida.

Förvaltningen har dokumenterade, väl kända och tillgängliga rutiner för handläggning av ärenden enligt LVU. 1:e socialsekreterare finns i organisationen som stöd för handläggarna i ärende- och metodfrågor. Individ- och familjeomsorgen i Bergsjön handlägger en stor mängd barnavårdsärenden och har stor erfarenhet av och kunskap om handläggning av ärenden enligt både SoL och LVU.

Föreliggande utredning visar att förvaltningen varit aktiv, haft en tät uppföljning och tagit ansvar för handläggningen av ärendena i tiden efter hemgång. Det har resulterat i att båda pojkarna åter är placerade, den ene med stöd av LVU och den andre med stöd av SoL.

Förvaltningen har iordningställt en arbetsplats där dokumentation i socialtjänstärenden kan ske oberoende av datauppkoppling. Detta för att stärka förvaltningens beredskap om en liknande situation med datastörningar skulle uppkomma i framtiden. Det aktuella ärendet påvisar dock allmängiltigt på sårbarheten i dagens samhälle med ett ökat beroende av en fungerande datakommunikation.

I ett beslut den 27 april 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

– – –

Underlåtenhet att underställa länsrätten beslut om omedelbara omhändertaganden inom den tid som anges i 7 § LVU

Ordföranden i stadsdelsnämndens sociala utskott beslutade fredagen den 24 februari 2006 att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta två tonåringar. Besluten skulle ha underställts länsrätten senast fredagen den 3 mars 2006. Först under söndagen den 5 mars 2006 sände förvaltningen per telefax besluten till länsrätten.

Eftersom besluten om omedelbart omhändertagande inte underställdes länsrätten inom rätt tid upphörde omhändertagandena och det fanns då inte längre rättsligt stöd för vård enligt LVU. De behandlingshem där ungdomarna

vistades skrev därefter ut dem, den 6 respektive den 7 mars 2006, när hemmen fick information om det inträffade.

Nämnden ansåg för sin del att de båda ungdomarna var i behov av vård enligt LVU. Mot den bakgrunden är det givetvis inte tillfredsställande att vården behövde avbrytas under en tid på grund av brister i den formella handläggningen.

Att nämnden inte inom den tid som anges i 7 § LVU underställde länsrätten de aktuella besluten har såvitt framkommit inte skett på grund av okunskap om de regler som gäller. Nämnden har i sitt yttrande anfört att det inträffade var föranlett av de datatekniska problem som förvaltningen hade vid den aktuella tiden. Jag har förståelse för att det därigenom har varit svårt att få tillgång till dokumentation i ärendena. Ett beslut om omedelbart omhändertagande är emellertid inte ett slutgiltigt beslut. Länsrättens prövning av beslutet avser endast frågan om det är sannolikt att den unge skall beredas vård enligt LVU. Det är således inte någon fullständig utredning som skall presenteras för länsrätten. Jag finner därför skäl att ifrågasätta om det inte hade varit möjligt att ”för hand” sammanställa handlingar som kunde läggas till grund för besluten. Jag har inte något stöd för att rikta någon kritik mot nämnden för att den inte sammanställde sådant material. Jag menar dock att nämnden under alla förhållanden borde inom rätt tid ha skickat själva besluten om omhändertagande till länsrätten. Länsrätten hade då fått ta ställning till om besluten skulle fastställas på grundval av vad som framgick av dem och de ytterligare uppgifter som nämnden eventuellt kunde lämna på annat sätt.

Nämnden har i sitt yttrande upplyst om att den har vidtagit åtgärder för att viktiga arbetsuppgifter vid nämndens förvaltning skall kunna utföras ”oberoende av datauppkoppling”. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken.

Nämnden har i sitt yttrande redogjort för de kontakter som den hade med ungdomarna efter att de omedelbara omhändertagandena hade upphört och vilka åtgärder som då vidtogs beträffande dem. Vad som har kommit fram i denna del föranleder inte något uttalande från min sida.

Socialnämnden i Haninge kommun (II)

(Dnr 1216-2006)

Bakgrund

Tommy Lundin, som är ordförande i Socialnämnden i Haninge kommun, fattade den 14 oktober 2005 ett beslut enligt 6 § LVU om att omedelbart omhänderta S., född 1991. Som skäl för beslutet anfördes bl.a. följande.

Då S. löper uppenbar risk att ta skada genom sitt eget beteende och det i dag inte är möjligt att genomföra vården i samförstånd med S., bör S. omhändertas omedelbart enligt § 6 LVU med fortsatt placering på Marsta gård.

Ordföranden beslutade även att S. skulle vara placerad på Marsta gård. Beslutet verkställdes samma dag.

Länsrätten i Stockholms län fastställde den 20 oktober 2005 beslutet om att omhänderta S. (länsrättens mål nr 22860-05).

Den 26 oktober 2005 beslutade ordföranden Tommy Lundin att placera S. på Högantorps ungdomshem, avdelning Fridegård, som är ett särskilt ungdomshem. Statens institutionsstyrelse (SiS) beslutade att skriva in S. i ungdomshemmet och fattade beslut om att placera henne på en låsbar enhet.

Länsrätten beslutade den 17 november 2005 att avskriva mål nr 22860-05 (som rörde det omedelbara omhändertagandet). I beslutet anfördes bl.a. följande.

> Varken någon ansökan om att S. skall beredas vård med stöd av LVU, eller någon begäran om förlängning av ansökningsfristen, har kommit in till länsrätten inom den tid som anges i 8 § LVU, dvs. senast den 11 november 2005. Det omedelbara omhändertagandet har således upphört. Målet skall därför avskrivas.

Länsrättens beslut kom in till förvaltningen den 18 november 2005.

Socialnämnden beslutade den 17 november 2005 att hos länsrätten ansöka om att S. skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU. Nämndens ansökan kom in till länsrätten den 21 november 2005 (länsrättens mål nr 25760-05).

Den 24 november 2005 fattade socialnämndens vice ordförande Per Ryhd ett nytt beslut om att omhänderta S. med stöd av 6 § LVU. Länsrätten fastställde det beslutet den 30 november 2005 (länsrättens mål nr 25760-05).

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten A.B. klagomål mot Socialnämnden i Haninge kommun och Högantorps ungdomshem, avdelning Fridegård. A.B. anförde bl.a. följande. S. omhändertogs med stöd av 6 § LVU. Socialnämnden ansökte därefter inte hos länsrätten, inom den tid som anges i 8 § LVU, om att bereda S. vård enligt LVU vilket fick till följd att omhändertagandet av S. upphörde. Trots detta kvarhölls S. i närmare tio dagar på det särskilda ungdomshem där hon vistades innan nämnden fattade ett nytt beslut om att omhänderta henne samt ansökte hos länsrätten om vård enligt LVU.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO från socialförvaltningen i Haninge kommun akten rörande S. och från Statens institutionsstyrelse vissa handlingar rörande S. Vidare inhämtades Länsrättens i Stockholms län akter i mål nr 22860-05 och 25760-05. Efter genomgång av dessa handlingar inhämtade JO vissa ytterligare handlingar från Högantorps ungdomshem, och kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från ungdomshemmet.

Vad som kom fram vid granskningen av dokumentationen gav JO anledning att anta att befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO André beslutade därför den 28 juni 2006 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt vice överåklagare Kerstin Skarp, Åklagarmyndigheten, City åklagarkammare i Stockholm, att genomföra utredningen.

Dåvarande Haninge tingsrätt beslutade den 25 september 2006 att utse offentlig försvarare för enhetschefen Inger Wolf Sandahl.

Förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken hölls den 5 juli 2006 med en notarie vid Länsrätten i Stockholms län och den 15 augusti 2006 med socialnämndens ordförande Tommy Lundin. Förhör hölls den 4 september 2006 med socialsekreteraren Yvonne Boyle Engström och den 3 oktober 2006 med enhetschefen Inger Wolf Sandahl. Yvonne Boyle Engström och Inger Wolf Sandahl hördes båda såsom skäligen misstänkta i ärendet och delgavs vid förhören misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

JO fann inte skäl att fullfölja förundersökningen. JO beslutade därför den 13 oktober 2006 att lägga ned den och i stället fortsätta utredningen inom ramen för förevarande tillsynsärende.

JO inhämtade ett yttrande från Socialnämnden i Haninge kommun över vad A.B. hade anfört i sin anmälan. Mot bakgrund av vad som hade kommit fram under förundersökningen skulle yttrandet även belysa arbetsfördelningen mellan och inom de olika enheterna vid nämndens förvaltning när det gäller handläggningen av ärenden enligt LVU samt vilka rutiner nämnden har för bevakning av de tidsfrister som gäller enligt LVU.

Nämnden överlämnade som sitt svar på JO:s remiss ett yttrande som var undertecknat av Karin Eklöf, sektionschef familjesektionen. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

– – –

Ärendet har handlagts i familjehemsenheten. Socialsekreterare Yvonne Boyle som ansvarade för ärendet beskriver att hon inte på något sätt medvetet begått tjänstefel eller brutit mot lagen. På grund av hög arbetsbelastning under en period då många akuta händelser inträffade i hennes ärenden samtidigt räknade hon fel på datumet då de fyra veckorna efter verkställighet av ett beslut om omedelbart omhändertagande skall följas av en ansökan om vård enligt LVU för att fortsatt frihetsberövande skall vara lagligt. Då man från länsrätten tog kontakt för att informera om detta försökte Yvonne Boyle göra allt för att rätta till sitt misstag. Hon tog kontakt med kommunens stadsjurist som tydligt informerade henne om att den uppkomna situationen innebar att vi höll flickan olagligt frihetsberövad samt konsulterade länsrätten för att diskutera vad som nu kunde göras så att misstaget inte skulle drabba flickan. Från länsrätten kom förslaget att göra ett nytt omedelbart omhändertagande.

Familjehemsenhetens enhetschef Inger Wolf Sandahl betonar att hon och Yvonne Boyle följt råd de fått av kommunens jurist som pratat med länsrätten. Eftersom de bedömde dessa personer som mycket trovärdiga följde man de råd man fick så att flickan som inte klarade att vara i frihet inte skulle komma till skada. Inger Wolf Sandahl ansvarar för att handläggningen av enhetens ärenden är korrekt och lagenlig. På grund av hög arbetsbelastning med flera komplicerade utredningar pågående i enheten samtidigt hände det som inte får hända nämligen att man räknar fel i LVU-ärendens tidsfrister. Eftersom Inger Wolf Sandahl var övertygad om att råden de fick från länsrätten, om att göra ett nytt omhändertagande var det korrekta sättet att se till att flickan inte utsatte sig för fara diskuterades inte andra handlingsalternativ utan detta bedömdes trygga flickans behov av säkerhet.

Arbetsfördelning mellan de olika enheterna när det gäller handläggning enligt LVU

Sedan 1993 då kommunens fyra socialförvaltningar flyttades ihop till en central förvaltning, då också familjehemsenheten bildades, har arbetet med familjehemsplacerade barn organiserats så att den utredande socialsekreteraren överlämnar handläggningen av det placerade barnets ärende till en socialsekreterare i familjehemsenheten. Överlämningen sker då ärendet är slutbehandlat i länsrätt och eventuell kammarrätt. Barn som behöver omplaceras från familjehem till vård på institution handläggs fortsatt av familjehemsenhetens socialsekreterare som lärt känna dem och har en relation med barnet.

Tanken bakom den här organiseringen av arbetet är att familjehemsenheten utvecklar hög kompetens gällande placerade barn och att utredande enheter inte skall lägga arbetstid på tjänsteresor för familjehemsuppföljningar. Detta innebär att familjehemsenhetens socialsekreterare handlägger placeringar enligt SoL och LVU med omprövningar, överväganden, eventuella omedelbara omhändertaganden och rättsprocesser gällande de placerade barnen.

Rutiner för bevakning av tidsfrister enligt LVU

Socialförvaltningens individ- och familjeomsorg använder sig av verksamhetssystemet Pro Capita. När beslutet om omedelbart omhändertagande fattats och registrerats i verksamhetssystemet skall en bevakning läggas in som en påminnelse om tidsfristerna i LVU. I fortsättningen skall bevakningen läggas upp av sektionens kontorsassistenter. Genomgång av bevakningsrutinerna sker med alla berörda enheter. Rutiner för handläggning enligt LVU har tagits fram.

A.B. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

En kort tid efter att nämnden hade yttrat sig till JO inkom en anmälan till JO om att Socialnämnden i Haninge kommun inte hade underställt ett beslut om ett omedelbart omhändertagande och att omhändertagandet därför hade upphört. Socialnämnden hade inte uppmärksammat detta vilket fick till följd att den unge hade varit intagen vid ett särskilt ungdomshem utan att det fanns något stöd för placeringen (JO:s dnr 5886-2006). Med anledning av den nya anmälan genomförde JO en inspektion av Socialnämnden i Haninge kommun den 19 januari 2007 (dnr 183-2007). Inspektionen avsåg socialnämndens tillämpning av 7 och 8 §§ LVU, dvs. nämndens rutiner för underställning av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och ingivande av ansökan om vård när den unge är omhändertagen enligt 6 § LVU. Inspektionen omfattade akterna i samtliga ärenden vid socialnämnden där ett beslut om omedelbart omhändertagande hade fattats under åren 2005 och 2006. De två personakter som utreds inom ramen för tillsynsärenden hos JO (dnr 1216-2006 och 5886-2006) undantogs från granskningen.

I ett beslut den 27 april 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

– – –

Bedömning

Underlåtenhet att ansöka om vård inom den tid som anges i 8 § LVU

Socialnämndens ordförande Tommy Lundin beslutade den 14 oktober 2005 att omedelbart omhänderta S. med stöd av 6 § LVU. Därvid beslutade han att placera S. på behandlingshemmet Marsta gård. Enligt vad som har framkommit verkställdes beslutet samma dag. Länsrätten fastställde den 20 oktober 2005 beslutet om omhändertagande av S. Efter att S. hade avvikit från behandlingshemmet beslutade ordföranden den 26 oktober 2005 att placera S. på Högantorps ungdomshem, avdelning Fridegård, som är ett särskilt ungdomshem. SiS beslutade om inskrivning på Högantorps ungdomshem och om placering på en låsbar enhet vid hemmet.

Nämndens ansökan om vård skulle ha varit länsrätten till handa senast den 11 november 2005. Vid den tidpunkten hade varken någon ansökan om vård eller någon begäran om förlängning av utredningstiden inkommit till länsrätten. Enligt 9 § första stycket 1 upphörde således det omedelbara omhändertagandet av S. Trots detta blev S. kvar på Högantorps ungdomshem.

S. var således från det att omhändertagandet hade upphört fram till den 24 november 2005, när ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande av henne fattades, intagen på Högantorps ungdomshem utan att det fanns någon rättslig grund för placeringen.

Det kan ifrågasättas om någon befattningshavare i nämnden eller vid dess förvaltning kan ha gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

När det gäller frågan om straffrättsligt ansvar i det förevarande ärendet är det två händelser som är av särskilt intresse, nämligen varför ansökan om vård gavs in till länsrätten för sent och förvaltningens agerande efter det att tjänstemännen hade uppmärksammats på att det omedelbara omhändertagandet av S. hade upphört.

Såvitt har kommit fram vid utredningen finns det inte grund för att anta att någon befattningshavare vid nämnden eller dess förvaltning uppsåtligen har åsidosatt de uppgifter som har gällt för hans eller hennes uppgifter. Däremot uppkommer fråga om någon har varit oaktsam på sådant sätt att straffrättsligt ansvar måste utkrävas.

När det gäller frågan rent allmänt om hur oaktsamhet enligt 20 kap. 1 § brottsbalken skall bedömas är utgångspunkten för tjänstefelsansvaret att det av hänsyn till rättssäkerheten bör ställas särskilda krav på noggrannhet och omsorg på områden inom den offentliga verksamheten där det är fråga om myndighetsutövning. Av allmänna principer följer dock att straffrättsligt ansvar inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträvade normen; en viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Vid bedömningen av huruvida en offentlig befattningshavare har

handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften har innefattat. Detta får, som i andra motsvarande sammanhang, vägas mot omständigheter som hänför sig till den enskilde personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han har handlat under tidspress (se bl.a. NJA 2002 s. 188).

Som framgår av det tidigare anförda skulle ansökan om vård ha getts in till länsrätten senast den 11 november 2005, dvs. fyra veckor efter det att beslutet om att omedelbart omhänderta S. hade verkställts. Handläggaren av ärendet, socialsekreteraren Yvonne Boyle Engström, synes emellertid felaktigt ha utgått från att ansökan skulle göras senast fyra veckor efter att länsrätten hade fastställt omhändertagandebeslutet. Detta ledde till att hon inte såg till att utredningen lämnades över till socialnämnden så att nämnden i tid kunde fatta beslut i saken.

Enligt vad som har kommit fram under utredningen om hur arbetet vid socialförvaltningen är organiserat har ansvaret för handläggningen av LVU-ärendet i första hand legat på handläggaren. Det är anmärkningsvärt att hon inte hade kunskap om en bestämmelse som är grundläggande för hur ärendet skulle handläggas. Sannolikt har denna brist haft sin förklaring i att hennes arbetsuppgifter vid förvaltningen i huvudsak har gällt löpande handläggning av ärenden rörande barn och ungdomar som är placerade i familjehem eller på institutioner och således inte i första hand handläggning av frågor som rör omedelbara omhändertaganden och ansökningar om vård enligt LVU. Av utredningen framgår att det är ovanligt att familjehemsenheten handlägger ärenden av det senare slaget. Att ett fel har begåtts från handläggarens sida synes därför närmast vara ett resultat av att hon inte har haft tillräcklig kompetens för att handlägga ärendet. Med hänsyn härtill och till den pressade arbetssituation som vid tillfället rådde vid enheten är hennes oaktsamhet inte sådan att det finns skäl för mig att utkräva straffrättsligt ansvar av henne.

Utredningen angående ansökan om vård enligt LVU blev klar den 14 november 2005. Enhetschefen Inger Wolf Sandahl, som tillsammans med handläggaren Yvonne Boyle Engström undertecknade utredningen, uppmärksammade inte att beslutet om det omedelbara omhändertagandet av S. hade verkställts den 14 oktober 2005 och att ansökan således redan skulle ha varit länsrätten till handa. Hon utgick felaktigt från att verkställighet hade skett först den 26 oktober 2005, dvs. när S., efter att ha avvikit från Marsta gård, omplacerades till Högantorps ungdomshem. Hon synes ha förlitat sig på att handläggaren i formellt hänseende hade hanterat ärendet på ett korrekt sätt. I likhet med vad som gäller för Yvonne Boyle Engström torde Inger Wolf Sandahls bristande vana vid att handlägga ärenden rörande omedelbara omhändertaganden och ansökningar om vård enligt LVU samt arbetssituationen vid enheten ha bidragit till att hon inte uppmärksammade felet. Jag har därför avstått från att gå vidare i saken också när det gäller enhetschefen Inger Wolf Sandahl.

Vad gäller handläggningen av ärendet efter det att tjänstemännen uppmärksammats på att det omedelbara omhändertagandet hade upphört finner jag skäl att anföra följande.

Den 14 november 2005 kontaktade en notarie vid Länsrätten i Stockholms län handläggaren Yvonne Boyle Engström och upplyste om att det omedelbara omhändertagandet hade upphört. Vid det förhör som har hållits med Yvonne Boyle Engström har hon uppgett att hon vid samtalet fick uppfattningen att felet kunde rättas till om nämnden inom några dagar kom in med en ansökan om vård. Att nämnden kunde ansöka om att S. skulle beredas vård enligt LVU är i och för sig korrekt. Det förhållandet hade dock inte någon betydelse när det gällde att omhändertagandet hade upphört. Yvonne Boyle Engström synes inte ha förstått den närmare innebörden av beskedet hon fick från länsrätten.

Yvonne Boyle Engström borde omgående ha underättat sin chef om beskedet från länsrätten. Enhetschefen Inger Wolf Sandahl synes emellertid ha fått kännedom om saken först den 18 november 2005 i samband med att socialförvaltningen fick länsrättens beslut om att målet rörandet det omedelbara omhändertagandet hade skrivits av.

Vid förvaltningen gjordes då försök att lösa den uppkomna situationen. Stadsjuristen informerades om saken och denne kontaktade i sin tur länsrätten. Däremot synes förvaltningen varken ha informerat Högantorps ungdomshem eller S. om att det inte längre fanns förutsättningar för att hålla kvar S. på hemmet mot hennes vilja. Det finns flera frågetecken rörande socialförvaltningens handläggning under tiden från den 18 november fram till den 24 november 2005 då ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta S. fattades. Flera tjänstemän har deltagit i handläggningen och det är enligt min mening inte möjligt att utpeka någon enskild tjänsteman för bristerna i handläggningen under denna tid.

Även om jag således inte har funnit att straffrättsligt ansvar måste utkrävas är det inträffade givetvis mycket allvarligt. Den omständigheten att det i sak kan ha framstått som rimligt att S. vistades på Högantorps ungdomshem, avdelning Fridegård, ändrar inte den bedömningen. S. har de facto varit utsatt för ett olaga frihetsberövande under närmare två veckor.

Jag vill med kraft understryka att nämnden och ledningen för socialförvaltningen har ett ansvar för att arbetet vid förvaltningen med ärenden som rör tvångsvård organiseras så att ärendena kan handläggas på ett rättssäkert sätt.

Jag har tidigare meddelat beslut i ett antal ärenden och jag räknar med att under den närmaste tiden fatta beslut i ytterligare fall som också rör att omedelbara omhändertaganden har upphört därför att socialnämnder antingen inte har underställt beslut om omhändertagande (7 § LVU) eller inte ansökt om vård inom rätt tid (se 8 och 9 §§ LVU). Jag har inom ramen för ett av dessa ärenden (dnr 5886-2006) inhämtat upplysningar från samtliga länsstyrelser angående huruvida de i sin tillsyn över socialtjänsten i länets kommuner har uppmärksammat brister av detta slag. Det kan finnas anledning för mig att mer allmänt återkomma till bl.a. frågan om den praktiska tillämpningen av lagstiftningen när det gäller nämndernas handläggning av ärenden som rör tvångsingripanden.

Handläggningen av ärendet på Högantorps ungdomshem

Av 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår att det är Statens institutionsstyrelse, SiS, som beslutar om inskrivning i ett sådant hem för särskild tillsyn som avses i 12 § LVU. Om det för den som ansökan om inskrivning avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVU skall en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen). Innan ett beslut om inskrivning vid ett särskilt ungdomshem fattas måste institutionschefen ”förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård och nämndens beslut om placering enligt 11 § LVU föreligger” (se SiS råd och riktlinjer 2002:1, LVU, avsnitt 4).

I förevarande fall förelåg det inte något hinder mot att skriva in S. på Högantorps ungdomshem. Såvitt har framkommit fick Högantorps ungdomshem aldrig någon information som gav anledning att misstänka att omhändertagandet hade upphört. Jag har mot den bakgrunden inte funnit skäl att närmare utreda ungdomshemmets handläggning av ärendet.

Det kan finnas anledning för mig att i ett senare sammanhang ta upp frågan om SiS bör åläggas någon skyldighet att följa upp handläggningen av LVU-frågan efter inskrivning i ett särskilt ungdomshem.

Nytt beslut om omedelbart omhändertagande

Efter att det hade uppmärksammats att omhändertagandet av S. hade upphört fattade nämndens vice ordförande Per Ryhd den 24 november 2005 ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta S. med stöd av 6 § LVU. I beslutet angavs bl.a. följande.

> Omedelbart LVU har utgått.
>
> Ansökan om nytt omedelbart LVU § 6 då det är av största vikt att S. får fortsatt vård på Fridegård fram tills länsrättens sammanträde gällande LVU §§ 1 o 3, 2005-12-01.

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 9 § första stycket 1 LVU, dvs. på grund av att socialnämnden inte har inkommit till länsrätten med en ansökan om vård inom den tid som anges i 8 § LVU, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltjämt står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 8 § LVU saknat betydelse.

Av utredningen i förevarande ärende framgår att omhändertagandet av S. den 24 november 2005 inte grundade sig på några nya omständigheter utan förutsättningarna var desamma som förelåg vid beslutet om omhändertagande den 14 oktober 2005.

Handläggningen i denna del kan ifrågasättas i formellt hänseende. Jag vill peka på den möjlighet som länsrätten har att enligt 6 § tredje stycket LVU själv fatta beslut om omedelbart omhändertagande. Eftersom nämnden den 18 november 2005 gav in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten kunde

nämnden samtidigt ha uppmärksammat länsrätten på frågan om att S. borde omedelbart omhändertas. Ett sådant handlingssätt hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande till följd av sin provisoriska karaktär endast skall kunna gälla under begränsad tid.

Handläggningen av ett ärende rörande omplacering av ett barn som vårdades med stöd av LVU; fråga bl.a. om saken var så brådskande att nämndens ordförande borde ha fattat beslutet

(Dnr 1123-2006)

Bakgrund

T. och H.B. har tillsammans sonen F., som är född 1999.

Under hösten 2005 beslutade domstol på ansökan av Socialnämnden i Piteå kommun att F. skulle beredas vård enligt 2 § LVU. F. placerades av socialnämnden hos T.N.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade H. och T.B. på Socialnämnden i Piteå kommun. De anförde bl.a. att nämnden vid ett sammanträde den 20 januari 2006 hade beslutat att omplacera F. till ett nytt familjehem och att beslutet ”verkställdes på förmiddagen den 30 januari 2006, före nämndens beslut justerats och föräldrarna B. tagit del av beslutet”.

Utredning

Efter remiss anförde nämnden i ett yttrande över anmälan i huvudsak följande.

Socialnämnden har mot bakgrund av anmälan gått igenom handläggningen och handlingarna i ärendet och ber att få lämna följande redovisning och yttrande.

Anmälan gäller i huvudsak kritik mot socialnämndens handläggning av ärende avseende placeringsbeslut av F.

F. har varit jourhemsplacerad i familjehem sedan 2005-09-09 efter ett beslut om vård jml 2 § LVU av Kammarrätten i Sundsvall (*domen den 9 september 2005 meddelades av Länsrätten i Norrbottens län; JO:s anmärkning*).

Under jourhemsplaceringen har det varit tydligt informerat till föräldrarna att socialtjänsten sökt ett familjehem för stadigvarande vård och fostran.

Den 2 januari 2006 fick socialnämnden klart med familjehem till F. Det familjehemmet bedöms att kunna klara av hans vårdbehov. De ingår i ett förstärkt familjehemsföretag med dygnet-runt-support.

Den 3 januari meddelas detta till föräldrarna och även information om den fortsatta handläggningen och planeringen för omplaceringen.

Under hela jourhemsplaceringen är socialnämndens ordförande och socialnämndens arbetsutskott informerade om planeringen. Den 17 januari 2006 beslutar ordförande jml 11 § LVU om omplacering av F. fr.o.m. den 30 januari 2006. Beslutet underrättades till socialnämndens arbetsutskott den 20

januari. Samtidigt beslutades om att lämna familjehemmet medgivande att ta emot F. för stadigvarande vård och fostran.

Den 18 januari 2006 blev föräldern H.B. via telefon informerad om socialnämndens ordförande beslut och socialnämndens arbetsutskottsmöte den 20 januari. Föräldrarnas ombud hade även tidigare informerats om socialnämndens arbetsutskottsmöte. H.B. hade informerats om besvärshänvisning.

Även om omplaceringen blev snabb är vår bedömning att detta är ett helt rätt beslut, men vi hade önskat att omplaceringen hade kunnat genomföras på ett planerat och lugnt sätt. Detta var inte möjligt då jourhemmet enligt vår bedömning började att agera utifrån deras egna behov och inte kunde se till barnets behov.

I detta fall bedömdes det att situationen var mer akut, och det var nödvändigt med en omplacering och beslutet kunde inte avvaktas. Därmed fattade ordföranden beslut i frågan på nämndens vägnar.

Socialnämnden kan mot bakgrund av anmälan till JO nu emellertid konstatera att det beslut som socialnämndens ordförande fattade 17 januari 2006 om placering jml 11 § LVU hade ett felaktigt skrivfel. I beslutet står att det fanns förslag till beslut om en placering av F. Socialnämndens ordförande hade dock fattat ett beslut om en placering jml 11 § LVU. Eftersom ordförandens beslut om placering jml 11 § LVU gäller med omedelbar verkan och det inte uppmärksammades det felaktiga skrivfelet, fortsatte inskolning och omplacering av F.

Upplysningsvis har socialtjänsten gått igenom handläggningsrutiner och gjort en översyn av gällande rutiner för hantering av ärenden och överklagningar. Vars syfte är att främja en god dokumentation och rättssäker handläggning utifrån gällande lagar och författningar.

H. och T.B. yttrade sig över nämndens remissvar. T.N. gav in en skrivelse till JO beträffande nämndens beslut om omplacering av F.

JO hade vid sin granskning tillgång till socialförvaltningens akt beträffande F.

I ett beslut den 19 juni 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

När någon har beretts vård med stöd av LVU bestämmer socialnämnden enligt 11 § första stycket LVU hur vården av den unge skall ordnas och var han eller hon skall vistas under vårdtiden. Om nämndens beslut om var den unge skall vistas inte kan avvaktas, får ordföranden i socialnämnden eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta i frågan (11 § tredje stycket LVU). Ett sådant beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller förfarandet, dvs. att de har handlagt ett ärende på ett riktigt sätt i formellt hänseende. JO är återhållsam med att uttala sig om ett beslut i sak. Huruvida det var lämpligt att omplacera F. är därför en fråga som jag inte finner skäl att anlägga några synpunkter på.

Makarna B. har anfört att utskottets beslut om omplacering verkställdes innan protokollet hade justerats och de hade underrättas om beslutet. Nämnden har i sitt remissyttrande anfört att det var nämndens avsikt att frågan om omplacering av F. skulle behandlas vid utskottets sammanträde den 20 januari 2005. Enligt nämndens mening synes det emellertid ha uppstått en sådan

situation att ett beslut om omplacering inte kunde anstå och att nämndens ordförande därför redan den 17 januari 2006 beslutade att omplacera F. med stöd av 11 § tredje stycket LVU.

Jag har inte underlag för att hävda att nämndens uppgift i remissvaret om att ordföranden fattade ett beslut om omplacering är felaktig. Däremot är det givetvis inte acceptabelt att nämndens handläggning rent faktiskt har inneburit att det uppkommit en oklarhet om saken. Jag vill härvid peka på bl.a. att ordförandens beslut dokumenterades i en handling under rubriken ”Förslag till beslut”. Journalanteckningarna i ärendet ger för övrigt intryck av att tjänstemännen vid socialförvaltningen inte var medvetna om att ordföranden den 17 januari 2006 hade fattat ett beslut om att F. skulle omplaceras.

Med den utgångspunkten att ordföranden den 17 januari 2006 fattade ett beslut om omplacering av F. har det inte förelegat något hinder för nämnden att verkställa beslutet omedelbart. Den omständigheten att placeringsfrågan överklagades till länsrätten har inte heller medfört att nämnden behövde avbryta verkställigheten av ordförandebeslutet. Det nu anförda innebär emellertid inte att nämndens handläggning är fri från invändningar.

Enligt huvudregeln i 11 § LVU är det nämnden som skall besluta om placeringen av den unge. Som nämnden har anfört i sitt yttrande har ordföranden enligt 11 § tredje stycket LVU behörighet att fatta ett beslut om placering och omplacering. Den beslutanderätten får dock användas endast om nämndens beslut i frågan inte kan avvaktas, dvs. i akuta situationer (se prop. 1981/82:8 s. 64 f.). Jag kan konstatera att ordföranden fattade beslutet om omplacering av F. tre dagar före nämndens sammanträde. Under andra hälften av januari ”skolades” F. in i det nya familjehemmet men han flyttade dit först den 30 januari 2006. Enligt min mening framstår det som uppenbart att situationen inte var akut. Ordföranden borde därför ha avstått från att själv fatta ett beslut om omplacering och ha låtit utskottet ta ställning till frågan.

Efter att ordföranden hade fattat sitt beslut om omplacering av F. skulle enligt 21 § förvaltningslagen makarna B. ha underrättats om beslutet och om deras möjlighet att överklaga. Nämnden har uppgett att sådan information lämnades till H.B. per telefon dagen efter beslutet, dvs. den 18 januari 2006. Makarna B. har inte bekräftat den uppgiften. Det framstår inte som sannolikt att jag kan bringa ytterligare klarhet om vilka uppgifter som lämnades till makarna B. Jag vill däremot framhålla att om informationen lämnades till dem borde det ha dokumenterats i socialförvaltningens akt angående F. Såvitt jag kan se finns det inte någon sådan dokumentation i akten. Detta är en brist i handläggningen.

Ett beslut som ordföranden fattar med stöd av 11 § tredje stycket LVU skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. I förevarande fall har placeringsfrågan tagits upp på utskottets sammanträde den 20 januari 2006. Enligt protokollet från sammanträdet fattade utskottet följande beslut (§ 52).

Utredning har gjorts angående F., – – – , med anledning av placering i familjehem enligt LVU.

Med stöd av utredningen beslutar arbetsutskottet

att F. placeras i familjehem hos J. och M.K. – – – , enligt LVU § 11 från och med 2006-01-30.

att lämna makarna K. medgivande att ta emot F. för stadigvarande vård och fostran.

Efter ordförandens beslut om omplacering har det ankommit på utskottet att enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) lämna makarna K. ett medgivande till att ta emot F. för stadigvarande vård och fostran. Eftersom ordföranden enligt nämndens remissvar redan hade fattat ett beslut om omplacering borde dock utskottet inte för egen del ha fattat ett formellt beslut rörande själva placeringen av F.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Fråga om en socialnämnds skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av att en 15-årig flicka, som vårdades med stöd av LVU, förklarade att hon ville bli omplacerad

(Dnr 1004-2006)

Bakgrund

Ordföranden i Socialnämnden i Luleå kommun beslutade den 15 november 2005 att omedelbart omhänderta C.B., som är född i juli 1990, med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och att placera C.B. i A-C. Malmén HVB, som är ett sådant hem för vård och boende som avses i 7 kap. 1 § första stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453), SoL. C.B. var tidigare placerad där med stöd av bestämmelserna i SoL.

I en dom den 20 december 2005 förordnade Länsrätten i Norrbottens län att C.B. skulle beredas vård enligt 2 och 3 §§ LVU.

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 27 februari 2006, framförde C.B. klagomål mot Socialnämnden i Luleå kommun. Hon anförde bl.a. att hon upprepade gånger framfört att hon inte ville vara placerad i ett HVB-hem utan i ett familjehem, men att nämnden trots detta inte hade vidtagit någon åtgärd.

Utredning

Inledningsvis inhämtades delar av socialförvaltningens akt beträffande C.B. Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Luleå kommun för utredning och yttrande över frågan om nämnden borde ha fattat ett formellt beslut i anledning av C.B:s önskemål om en ny placering.

Socialnämnden lämnade som sitt yttrande en skrivelse som var undertecknad av verksamhetschefen Gerd Bergman. I yttrandet har ingående redogjorts för C.B:s problematik och bakgrunden till att hon placerades vid HVB-hemmet. När det gäller handläggningen av C.B:s önskemål om en ny placering anförde nämnden bl.a. följande.

/– – –/

C.B. akutplacerades i mitten av juli 2005 vid A-C. Malmén HVB.

2006-03-20 inleddes en utredning avseende omplacering enligt 11 § LVU med anledning av en skrivelse från C.B. som inkom till socialförvaltningen samma dag.

C.B:s vård har följts upp genom regelbundna besök och kontakt med henne, föräldrarna och behandlingspersonal. C.B. uttryckte sig inledningsvis mycket positivt kring placeringen och att hon för första gången på länge känner att hon hade människor runt sig som hon litade på. Efterhand har C.B:s inställning till nuvarande placering förändrats och hon har börjat prata om att hon istället skulle vilja vara placerad i ett familjehem i Skellefteåtrakten, för att få något mer familjelikt, känna sig välkommen och vuxna att känna tillit till.

/– – –/

Diskussioner har förts med henne kring att ett familjehem i dagsläget inte bedöms tillräckligt för att tillgodose hennes behov, vilket är en bedömning som även föräldrarna delar. C.B. har emellanåt gett uttryck för att trivas bättre. Till behandlingshemmets personal har hon ibland även kunnat uttrycka att hon vill arbeta för att kunna vara kvar. C.B. säger idag att hon har ljugit för både sig själv och oss andra, för att hon har haft en önskan om att trivas.

/– – –/

I behandlingen har stort fokus legat på att framför allt få C.B. att komma till ro för att få till stånd ett förändringsarbete. Detta har dock varit svårt. C.B. har avvikit från HVB-hemmet vid ett flertal tillfällen. 2006-05-05 beslutades att nytt placeringsalternativ ska sökas för C.B., vilket socialtjänst och HVB-hem var överens om. HVB-hemmet har försökt bemöta C.B:s problematik på olika sätt utan några bestående förändringar. Hennes utåtagerande beteende påverkar även de andra barnen på HVB-hemmet. C.B:s pappa H. anser att HVB-hemmet kan tillgodose C.B:s behov, men att det inte är fruktbart att fortsätta placeringen då C.B. har bestämt sig för att inte trivas. Båda föräldrarna ansåg efter senaste rymningen under påskhelgen att C.B. var i behov av placering vid låst institution, vilket även är modern S:s inställning i dagsläget.

Eftersom nämnden i sitt remissvar inte närmare hade berört frågan om nämnden borde ha fattat ett formellt beslut i anledning av att C.B. hade begärt att omplaceras, omremitterades denna fråga till nämnden. I det kompletterande remissvaret anförde nämnden följande.

Det är en närmast ogörlig situation att fatta ett formellt beslut vid varje enskilt tillfälle som en placerad ungdom uttrycker att de inte trivs och inte vill vara kvar. Detta utifrån att det dels kan vara en del i problematiken, dels att inställningen kan variera över tid och utifrån dagsläget.

Ovanstående gäller även ifråga om C.B. 2006-03-20 beslutades att inleda en utredning angående begäran om omplacering i samband med att hon inkom med en skrivelse. I efterhand kan man se att det i det aktuella ärendet skulle ha kunnat vara till sin fördel att fatta ett formellt beslut i ett tidigare skede. Socialförvaltningen har med anledning av detta sett över sina rutiner.

C.B. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren.

I ett beslut den 9 februari 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han eller hon skall vistas under vårdtiden. En framställning från vårdnadshavaren om att den unge skall omplaceras skall föranleda att nämnden fattar ett formellt beslut om den unges placering. Om den unge har fyllt 15 år intar han eller hon ställning av part vid sidan av sina vårdnadshavare och kan därför själv framställa ett yrkande om omplacering (36 § första stycket LVU). Nämndens beslut i frågan om omplacering kan överklagas till domstol (41 § 1 LVU).

C.B. vårdades med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Hon var placerad vid ett HVB-hem utanför Skellefteå. Vid telefonsamtal den 30 januari 2006 mellan C.B. och handläggaren vid socialförvaltningen uppgav C.B. enligt en journalanteckning daterad samma dag bl.a. följande.

/– – –/ Hon uppger att hon inte trivs på Malmén, då hon upplever att hon inte kan prata med dem. /– – –/ Hon vill istället omplaceras till ett familjehem i Skellefteå. – – – Vi pratar åter om bedömningen om att ett HVB-hem bäst tillgodoser hennes behov och grunden till detta. C.B. håller dock inte med/ – – –/

Frågan om C.B:s fortsatta vistelse vid HVB-hemmet diskuterades därefter vid ett möte mellan bl.a. socialförvaltningen och C.B. den 8 februari 2006. I en journalanteckning som avser vad som sades vid det mötet har antecknats bl.a. följande.

/– – –/ Hennes starka önskemål är att flytta till familjehem, då hon inte trivs på Malmén och inte tycker sig kunna prata med dem. Hon vill dock inte till något annat HVB-hem. Vi pratar kring bedömningen att HVB-hem bäst kan tillgodose hennes behov och hantera hennes agerande. /– – –/

Det ligger i sakens natur att många ungdomar som vårdas med stöd av LVU inte är nöjda med var de har placerats. Varje uttryck för ett sådant missnöje behöver, som nämnden anfört i sitt yttrande, givetvis inte ses som en begäran om omplacering. Aktualiserar vårdnadshavaren eller den unge, om han eller hon fyllt 15 år, frågan om omplacering är det därför naturligt att nämnden i ett inledande skede tar upp en diskussion med denne om frågan. Leder inte diskussionen till enighet, t.ex. därför att den unge vidhåller sitt önskemål om en ny placering, har nämnden att fatta ett formellt beslut i saken.

I förevarande fall hade C.B. gett uttryck för ett önskemål om en omplacering från HVB-hemmet till ett familjehem. Vid de diskussioner som förevar mellan henne och förvaltningen i anledning av detta måste det, i vart fall efter mötet i februari 2006, ha stått klart för förvaltningen att C.B. inte delade uppfattningen om vilket placeringsalternativ som var bäst för henne samt att hon vidhöll sitt önskemål om omplacering. Enligt min mening borde nämnden därför i ett betydligt tidigare skede än vad som nu blev fallet ha inlett en utredning med anledning av C.B:s önskemål om omplacering och därefter ha fattat ett formellt beslut i saken.

Jag har noterat att nämnden synes medge att handläggningen inte är fri från invändningar och att den har sett över sina rutiner i anledning av det inträffade.

Huruvida det har varit i överensstämmelse med C.B:s bästa att vara placerad i HVB-hemmet grundar sig på en sådan bedömning som jag inte finner skäl att anlägga några synpunkter på.

Ifrågasatt dröjsmål med att återkalla en begäran om s.k. polishandräckning med stöd av LVU

(Dnr 1832-2006)

Bakgrund

B.R. har tillsammans med M.R. dottern T. som är född 2002.

Ordföranden i Socialnämnden i Huddinge kommun beslutade den 28 januari 2006 att omedelbart omhänderta T. enligt 6 § LVU.

Efter att M.R. hade avvikit med T. från ett utredningshem där de vistades beslutade bitr. enhetschefen Gunnel Hartvig den 6 februari 2006 att begära biträde av polis för att föra T. till ett jourhem.

I en dom den 4 april 2006 ogillade Länsrätten i Stockholms län socialnämndens ansökan om att T. skulle beredas vård enligt LVU.

Den 11 april 2006 återkallade nämnden begäran om handräckning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade B.R. på Socialnämnden i Huddinge kommun. Han anförde i huvudsak att socialnämnden dröjde för länge med att återkalla sin begäran om polishandräckning beträffande T. Detta fick till följd att polisen den 10 april 2006 hade sökt igenom hans husbil för att se om T. fanns där trots att länsrätten då hade ogillat nämndens ansökan om vård.

Utredning

Efter remiss anförde socialnämnden i ett yttrande över anmälan följande.

Sammanfattning

JO-anmälan från enskild person rörande för sent upphävande av polishandräckning av barn efter dom från länsrätten. Av dokumentationen i ärendet framgår att handräckningen omgående återkallats efter kännedom om länsrättens beslut.

Beskrivning av ärendet/Förvaltningens synpunkter

B.R. har i sin anmälan 060411 till JO framfört att länsrättsdom 060404 upphäver grunden för efterlysning av hans hustru M.R. som tillsammans med sitt barn avvikit från ett akut- och utredningshem där barnet placerats enligt 6 § LVU.

Domen från länsrätten inkom till Barn och Familj Skogås tisdagen 060411 efter att först ha poststämplats centralt i Huddinge fredagen 060407. Länsrätten har dessförinnan inte meddelat domen per telefon.

Då bitr. enhetschef 060411 hör röstmeddelandet som B.R. talat in 060410 ringer hon länsrätten och får då veta att ansökan om vård avslagits och att domen sänts till advokat Margareta Lind i egenskap av ombud för Barn och Familj Skogås. I journalhandlingen kan utläsas att handräckningsbegäran då omedelbart återkallas av bitr. enhetschef.

Att handräckningen inte återkallats tidigare i detta ärende beror på att länsrätten omgående inte meddelat domen per telefon samt på rådande postgång och inte på någon ovilja att följa domslutet. Det kan avslutningsvis beklagas att tiden som gått mellan datum för domen och ankomstdatum tillika datum för återkallande av handräckningsbegäran upplevts som besvärande i detta enskilda fall.

B.R. yttrade sig över nämndens remissvar.

JO hade vid beslutet tillgång till socialförvaltningens akt beträffande LVU-ärendet och Länsrättens i Stockholms län akt i LVU-målet.

I ett beslut den 4 maj 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Polismyndigheten skall enligt 43 § LVU lämna biträde bl.a. för att på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande enligt LVU. Det ligger i sakens natur att en sådan begäran om biträde av polis måste återkallas utan dröjsmål för det fall att det inte längre finns förutsättningar för handräckning, t.ex. därför att länsrätten har ogillat nämndens ansökan om vård enligt LVU.

I förevarande fall hade en tjänsteman vid nämndens förvaltning fattat beslut om att begära biträde av polis för att verkställa ett beslut om omedelbart omhändertagande av T. När länsrätten ogillade nämndens ansökan om vård med stöd av LVU har det dock inte längre funnits någon grund för handräckning.

Länsrättens dom om att inte bifalla nämndens ansökan om vård enligt LVU meddelades den 4 april 2006. Domen expedierades till socialnämnden följande dag och kom till en central enhet vid nämndens förvaltning fredagen den 7 april 2006. Domen vidarebefordrades till socialkontoret i Skogås dit den kom den 11 april 2006. B.R. synes någon gång den 10 april 2006 via en s.k. röstbrevlåda ha underrättat socialförvaltningen om att länsrätten hade ogillat ansökan om vård enligt LVU. Med anledning av det beskedet ringde man den 11 april 2006 från socialkontoret i Skogås till länsrätten. Länsrätten bekräftade vid samtalet att ansökan om vård enligt LVU inte hade bifallits. Förvaltningen återkallade då genast framställningen till polisen om biträde.

Begäran om handräckning borde givetvis i och för sig ha återkallats omgående efter länsrättens dom. Jag vill härvid nämna att anmälan inte har riktats mot länsrätten och att min granskning inte gäller frågan om huruvida länsrätten har brustit i sin skyldighet att informera socialnämnden om domen.

Enligt min mening går det inte att lasta socialkontoret i Skogås för att begäran om handräckning återkallades först den 11 april 2006. Det finns fråge-

tecken rörande hur socialförvaltningen hanterade domen när den kom in till den centrala enheten. Den frågan har inte närmare berörts i nämndens yttrande. Det är knappast sannolikt att jag kan bringa ytterligare klarhet i saken. Jag vill emellertid framhålla att om länsrätten har avslagit en ansökan om vård kan domen, som i förevarande fall, behöva föranleda vissa omedelbara åtgärder från socialnämndens sida. När domen kom till socialförvaltningen centralt borde kontoret i Skogås därför omgående ha informerats om saken. Att så inte synes ha skett är en brist i hur nämnden har handlagt ärendet.

Handläggning

Fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning

(Dnr 4980-2005)

Bakgrund

I fem beslut under tiden februari–augusti 2005 avslog Liljeholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun T.S:s ansökningar om försörjningsstöd helt eller delvis.

T.S. överklagade besluten, varefter stadsdelsnämnden vid omprövning beviljade honom visst ytterligare bistånd.

Genom en dom den 14 oktober 2005 upphävde Länsrätten i Stockholms län de ovan nämnda besluten till den del de hade överklagats och återförvisade målen till stadsdelsnämnden för förnyad prövning av T.S:s behov av försörjningsstöd för mars, maj, juni, juli och augusti 2005.

Efter länsrättens dom gjorde stadsdelsnämnden en förnyad prövning av T.S:s behov av försörjningsstöd för mars, maj, juni och augusti 2005 och avslog därvid hans ansökningar genom fyra beslut (delegationsbeslut) den 8 november 2005. Vid en omprövning den 19 juli 2005 hade nämnden ändrat det beslut som hade fattats den 27 juni 2005 avseende ekonomiskt bistånd för juli 2005. Omprövningen, som tidigare endast framgick av en journalanteckning, dokumenterades genom ett formellt beslut den 8 november 2005.

Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till JO den 15 november 2005, framförde A.S. klagomål mot Liljeholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående handläggning av och beslut i ett ärende rörande försörjningsstöd till hennes son T.S., född 1969. Till anmälan fogade han Länsrättens i Stockholms län dom den 14 oktober 2005.

Den 6 december 2005 kompletterade A.S. sin anmälan genom en skrivelse och en därtill fogad handling.

Utredning

Föredraganden inhämtade inledningsvis upplysningar per telefon från socialinspektören Patricia Alphonse, enheten för försörjningsstöd, Liljeholmens stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Hon uppgav bl.a. att stadsdelsnämnden hade delgett T.S. besluten av den 8 november 2005 genom förenklad delgivning.

Vidare inhämtades kopior av stadsdelsnämndens beslut från den 8 november 2005. Vid en granskning av dessa uppmärksammades att det i besluten avseende T.S:s ansökningar om försörjningsstöd för mars, maj, juni och augusti 2005 angavs bl.a. ”Delgiven per post. Beslutet kan överklagas senast 2005-11-29”.

Med anledning av vad som hade framkommit genom de vidtagna utredningsåtgärderna fann JO anledning att anmoda Liljeholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun att inkomma med utredning och yttrande över stadsdelsförvaltningens rutiner för beräkning av tiden för överklagande av beslut när delgivning har skett genom s.k. förenklad delgivning. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Sammanfattning

Efter genomgång av befintliga rutiner har stadsdelsförvaltningen ändrat beräkningen av tiden för överklagande, vid förenklad delgivning. Delgivning anses ha skett två veckor efter det att beslutet skickades från stadsdelsförvaltningen med post. Överklagan anses ha inkommit i rätt tid tre veckor från den dag klienten delgavs beslutet. En sammanlagd beräkning av tid för överklagan blir fem veckor från avslagsbeslutets datum under förutsättning av att det skickas till klienten den dagen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Socialtjänstavdelningen, försörjningsstödsenheten.

Bakgrund

Vid kontroll av rutiner när det gäller förenklad delgivning och därmed beräkning av tiden för överklagan i beslut om försörjningsstöd har det visat sig att rutinerna tyvärr ej stämt helt överens med gällande lagstiftning.

En beräkning av tiden för överklagan har gjorts till tre veckor från dagen då beslutet skickades till adress uppgiven av klienten. Två brev skickas till klienten, brev nr 1 med avslagsbeslutet skickas med A-post för att komma fram dagen efter, brev nr 2 skickas samma dag men ej med A-post för att komma klienten tillhanda efter 2 dagar. I brev nr 2 informeras klienten om att brev nr 1 skickats och att klienten skall kontakta sin handläggare om brev nr 1 ej kommit fram. Information om detta förfarande lämnas till klienten per telefon i samband med besked om beslut i försörjningsstödsärendet. Det är enheten/handläggaren som beslutar om en överklagan inkommit i tid eller ej. Enheten har haft och har alltjämt en generös bedömning när det gäller att besluta om en överklagan inkommit i tid eller ej.

Förvaltningens synpunkter

Med anledning av den generösa bedömning som enheten har använt när det gäller tiden för överklagan kan rutinerna vid förenklad delgivning inte märkbart anses ha påverkat klienternas möjlighet att få avslagsbeslut omprövat i enlighet med förvaltningslagen. Försörjningsstödsenheten har dock omedelbart vidtagit åtgärder gällande rutiner vid förenklad delgivning så att de numera stämmer helt överens med gällande lagstiftning.

A.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 7 september 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin

livsföring i övrigt. Ett beslut om att helt eller delvis avslå en ansökan om bistånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 16 kap. 3 § samma lag.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar däremot inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag har i detta ärende inte funnit skäl att frångå den principen. Det innebär att jag inte uttalar mig om huruvida nämnden hade fog för sina beslut att avslå T.S:s ansökningar om bistånd.

Mot bakgrund av vad som har kommit fram i ärendet angående stadsdelsförvaltningens rutiner för beräkning av tiden för överklagande av beslut när delgivning skett genom s.k. förenklad delgivning finner jag skäl att närmare behandla frågor som rör förfarandet när ett beslut om bistånd delges med den enskilde.

När en socialnämnd avgör ett ärende angående försörjningsstöd skall nämnden enligt huvudregeln i 21 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, underrätta den enskilde om innehållet i beslutet. Nämnden får själv bestämma om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelse skall dock alltid ske skriftligt om parten begär det (21 § tredje stycket FL). Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han också underrättas om hur han kan överklaga det (21 § andra stycket FL).

Enligt den i 23 § andra stycket andra meningen FL angivna huvudregeln skall en skrivelse med överklagande ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. När socialnämnden enligt 24 § FL har att pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid kan det finnas behov av ett bevis för när parten har fått del av beslutet. I ärenden angående försörjningsstöd kan det därför i många fall vara lämpligt med ett delgivningsförfarande. Om delgivning sker skall denna utföras i enlighet med bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428) och delgivningsförordningen (1979:101). Jag vill i detta sammanhang erinra om förbudet i 11 kap. 12 § SoL mot s.k. surrogatdelgivning och kungörelsedelgivning i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen som avser myndighetsutövning mot enskild.

Enligt 3 § första stycket delgivningslagen skall s.k. ordinär delgivning ske genom att myndigheten sänder handlingen med post eller överlämnar den med bud eller på annat sätt till den sökte. Som bevis att denne har mottagit försändelsen skall myndigheten begära delgivningskvitto eller mottagningsbevis. Ordinär delgivning kan också ske genom bl.a. s.k. förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen.

Förenklad delgivning går till på det sättet att myndigheten sänder handlingen med post till den sökte under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts. Förenklad delgivning får användas bara om den sökte har delgivits upplysning om att förenklad delgivning kan komma att användas och om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, 3 a § delgivningslagen. Delgivning anses ha skett när två veckor har förflutit från det att meddelandet skickades med post och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt

att handlingen före tvåveckorsfristens utgång har kommit fram till den söktes senast kända adress (19 § tredje stycket delgivningslagen).

Av utredningen framgår att T.S. underrättades om innehållet i de fyra beslut (delegationsbeslut) som Liljeholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun fattade den 8 november 2005 genom förenklad delgivning. I besluten angavs dock att besluten kunde överklagas senast den 29 november 2005.

När det gäller den tid inom vilken ett överklagande skall ske framgår av 23 § andra stycket FL att överklagandet skall ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I ärendet har rent allmänt uppkommit fråga om vid vilken tidpunkt klagofristen anses börja löpa när en part underrättas om beslut genom förenklad delgivning.

Vid tidpunkten för de aktuella besluten tillämpade stadsdelsförvaltningen den rutinen att det var den dag när ett beslut skickades till den av klienten uppgivna adressen, som lades till grund för beräkningen av om ett överklagande skulle anses ha kommit in i rätt tid. Ett överklagande som kom in till förvaltningen inom tre veckor från denna dag ansågs ha inkommit i rätt tid. I samband med yttrandet till JO har stadsdelsnämnden uppmärksammat att en sådan beräkning av överklagandetiden inte är förenlig med gällande lagstiftning. Rutinerna har därför ändrats. Det nya förfarandet innebär att delgivning anses ha skett två veckor efter det att beslutet skickades från förvaltningen med post. I remissvaret har nämnden anfört att en ”sammanlagd beräkning av tid för överklagan blir fem veckor från avslagsbeslutets datum under förutsättning av att det skickas till klienten den dagen”.

Med anledning av vad nämnden har anfört i sitt yttrande i detta avseende vill jag påpeka följande.

Inte heller den nu tillämpade rutinen stämmer överens med gällande lagstiftning. Vid förenklad delgivning anses delgivning, såsom har redogjorts för ovan, enligt 19 § tredje stycket delgivningslagen ha skett när två veckor har förflutit från det att *meddelandet* skickades med post och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen före tvåveckorsfristens utgång har kommit fram till den söktes senast kända adress. Jag förutsätter därför att rutinerna för beräkning av tiden för överklagande av beslut när delgivning har skett genom förenklad delgivning ses över på nytt och ändras så att de stämmer överens med delgivningslagens bestämmelser.

I remissvaret har stadsdelsnämnden även redogjort för hur stadsdelsförvaltningen har gått till väga vid utskick av beslut respektive meddelande när delgivning har skett genom förenklad delgivning. Det har därvid framgått att förvaltningen, i vart fall tidigare, skickade beslutet med s.k. A-post för att försändelsen skulle komma fram till klienten nästkommande dag och att meddelandet skickades samma dag men inte med A-post för att komma klienten till handa efter två dagar.

Som har angetts ovan framgår det av 3 a § delgivningslagen att meddelandet om delgivningshandlingen skall skickas minst en dag efter det att själva

delgivningshandlingen skickades. I förarbetena till delgivningslagen uttalade departementschefen beträffande förenklad delgivning att det var betydelsefullt ur rättssäkerhetssynpunkt att dubbla försändelser kom till användning. Vidare anfördes följande angående den senare av de två försändelserna. Meddelandet blir naturligtvis standardiserat, antingen en blankett, eller i förekommande fall, en handling som tas fram av myndighetens datorsystem. Lämpligen kan meddelandet framställas samtidigt som själva delgivningsförsändelsen skickas och sedan läggas undan för att avlämnas för postbefordran påföljande arbetsdag. När meddelandet sedan har skickats, görs anteckning därom i akten (prop. 1990/91:11 s. 23 f.). Genom att meddelandet skickas minst en dag efter delgivningshandlingen uppnås en bättre riskspridning än om meddelandet skulle skickas samma dag (a. prop. s. 48). Nämnden bör således, för det fall detta inte redan har gjorts, se över förvaltningens rutiner även i detta avseende.

Med anledning av att stadsdelsnämnden i sitt yttrande till JO har anfört att ”Enheten har haft och har alltjämt en generös bedömning när det gäller att besluta om en överklagan inkommit i tid eller ej” vill jag avslutningsvis erinra om att det inte finns någon rätt för en myndighet att efter eget skön bestämma överklagandetiden och hur den skall beräknas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 187 och 2000/01 s. 495).

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

En kommunal nämnd dröjde med att till länsrätten vidarebefordra ett överklagande av ett beslut om insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS); fråga om en tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid handläggningen av överklagandet

(Dnr 818-2006)

Bakgrund

M.P., som är född 1986, har länge haft insatser med stöd av LSS. Den 5 maj 2004 avslog Kultur- och utbildningsnämnden i Dorotea kommun (delegationsbeslut) M.P:s ansökan om ytterligare insats enligt LSS i form av korttidsvistelse. M.P. överklagade beslutet till Länsrätten i Västerbottens län som avslog överklagandet den 21 januari 2005. Kammarrätten i Sundsvall beslutade den 29 mars 2005 att inte bevilja M.P. prövningstillstånd. M.P. överklagade det beslutet till Regeringsrätten.

Den 8 november 2004 ansökte M.P. om insats enligt LSS i form av biträde av kontaktperson. LSS-handläggaren Ulla Karlsson avslog framställningen i ett beslut den 29 november 2004. I en skrivelse som kom in till kultur- och utbildningsnämnden den 8 december 2004 överklagade E.E. beslutet för sin son M.P:s räkning.

E.E. kontaktade länsrätten hösten 2005 och fick då besked om att överklagandet av beslutet den 29 november 2004 inte hade kommit in dit. Hon vände sig till kommunen och undrade vad som hade hänt med överklagandet. Som ett svar på förfrågan anförde Ulla Karlsson i en skrivelse till E.E. den 24 november 2005 följande.

Hej E.!

Din överklagan ”kontaktperson” inkom till Dorotea kommun 2004-12-07. Jag var tvungen att avvakta vad länsrättens mål 1406-04 beslutade om. Domslutet kom till Dorotea kommun 2005-02-16 och samtidigt kom det från Länsstyrelsen ”tillsyningsärende”.

Du överklagade Länsrättens dom till kammarrätten, som du också överklagade. Ärendet ligger idag hos Regeringsrätten.

Jag har i dag 2005-11-24 varit i kontakt med både Regeringsrätten och länsstyrelsen och dina ärenden har ännu inte behandlats.

Av den anledningen kan inget göras på ett adekvat sätt åt Din överklagan, förrän ärendena är klara hos Regeringsrätten och Länsstyrelsen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 februari 2006 klagade E.E. på att hennes överklagandeskrivelse, som hade kommit in till nämnden den 8 december 2004, ännu inte hade vidarebefordrats till länsrätten.

Utredning

Inledningsvis inhämtades kopia av Länsstyrelsens i Västerbottens län akt i ett ärende rörande tillsyn av nämndens handläggning av ärendet rörande korttidsvistelse (dnr 701-1550-2005) samt LSS-akten avseende M.P. från kultur- och utbildningsförvaltningen i Dorotea kommun.

Vad som kom fram vid JO:s granskning av LSS-akten gav anledning att anta att befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 21 mars 2006 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt vice chefsåklagaren Pär G. Lindell, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, Stockholm, att genomföra utredningen.

Lycksele tingsrätt beslutade den 26 maj 2006 att utse offentlig försvarare för Ulla Karlsson.

Ett förhör hölls den 13 juni 2006 med Ulla Karlsson. Hon delgavs därvid misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Därefter hölls ett kompletterande förhör med henne den 19 juli 2006. Ett förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken hölls den 20 juli 2006 med Bertil Westerlund som är kultur- och utbildningsansvarig och chef för Ulla Karlsson.

Till följd av vad som kom fram vid förhören fann JO inte skäl att fullfölja förundersökningen. JO beslutade därför den 28 augusti 2006 att lägga ned den och i stället fortsätta utredningen inom ramen för förevarande tillsynsärende.

JO inhämtade ett yttrande från Kultur- och utbildningsnämnden i Dorotea kommun över vad E.E. hade anfört i sin anmälan och vad som hade kommit fram under förundersökningen.

Nämnden överlämnade som sitt svar på JO:s remiss ett yttrande som var undertecknat av nämndens ordförande Thommy Persson. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Allmänt

Kultur- och utbildningsnämnden har tidigare haft en egen LSS-tjänsteman anställd för att handlägga ärenden rörande barn och ungdomar med särskilda behov. Ansvar och befogenheter har reglerats i nämndens delegationsordning och den tjänsteman som haft LSS som sitt ansvarsområde har haft förvaltningschefen som sin närmaste chef. Information till kultur- och utbildningsnämnden har lämnats kontinuerligt.

Inför 2005 beslutades i kommunen att samla all LSS-verksamhet inom socialnämndens verksamhetsområde. Utifrån detta beslutades också att den 0.60 tjänst med LSS-ansvar som kultur- och utbildningsnämnden förfogade över skulle dras in.

För att göra överlämning och överflyttning av aktuella ärenden så smidig som möjligt beslutades att den 1 september 2005 skulle överlämning ske istället för vid halvårsskiftet som först beslutades. Detta för att berörda LSS-tjänstemän skulle få tid för överlämning mellan varandra och för att överlappa skolstarten. Efter den 1 september övergick kultur- och utbildningsnämndens LSS-handläggare till annan verksamhet inom nämndens ansvarsområde.

Ärende dnr 818-2006

När det gäller det aktuella ärendet har kultur- och utbildningsnämnden fått information fortlöpande. Relationerna mellan vår tidigare ansvarige LSS-

handläggare (Ulla Karlsson) och den berörda familjen har periodvis varit ansträngda. Ulla Karlsson har emellertid alltid hävdat barnets behov och kontaktbehov med föräldrar och syskon som prioriterat. Där har vårdnadshavaren och Ulla Karlsson till och från haft olika uppfattningar. Ulla Karlsson har varit mån om att följa LSS-lagens intentioner och målsättning i sitt arbete samt att inhämta yttrande och utlåtande från berörd expertis.

Kommentar

Efter att ha läst bifogade handlingar kan undertecknad konstatera att de uppgifter som lämnats av dåvarande LSS-handläggaren Ulla Karlsson och förvaltningschefen Bertil Westerlund stämmer till fullo.

Efter den 1 september 2005 har ansvaret för LSS övergått till socialnämnden. Tid för överlämning/överföring mellan vår avgående LSS-tjänsteman och LSS-handläggaren på sociala enheten anordnades som ovan angavs med två extra månader eftersom den formella överlämningen var angiven till den 1 juli 2005.

E.E. yttrade sig över remissvaret.

En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade per telefon upplysningar från områdeschefen Lilian Björn och biståndshandläggaren Elisabeth Nilsson vid socialförvaltningen i Dorotea kommun angående handläggningen av överklagandet efter den 1 september 2005 då Socialnämnden i Dorotea kommun hade tagit över ansvaret i kommunen för ärenden om insatser enligt LSS för barn och ungdomar.

I ett beslut den 22 mars 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med vissa funktionshinder. Den som omfattas av personkretsen enligt lagen kan enligt 9 § LSS ha rätt till insatser i form av bl.a. biträde av kontaktperson och korttidsvistelse utanför det egna hemmet.

Ett beslut om insatser för en enskild enligt 9 § LSS får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Genom beslut den 29 november 2004 avslog Ulla Karlsson, enligt delegation från nämnden, M.P:s ansökan om en insats enligt LSS i form av biträde av kontaktperson. Som skäl för beslutet anfördes att ”brukaren får in facto sina behov tillgodosedda på annat sätt”. E.E. överklagade på M.P:s vägnar beslutet i en skrivelse som kom in till nämnden den 8 december 2004.

Det är inte en uppgift för mig att ta ställning till om beslutet om kontaktperson var rätt i sak. Min granskning är inriktad på hur E.E:s överklagande kom att handläggas rent formellt vid nämnden.

Enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) skall den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten som regel avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas skall myndigheten i enlighet med 25 § förvaltningslagen överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet, dvs. i det nu före-

varande fallet länsrätten. Det ankommer inte på beslutsmyndigheten att ta ställning till t.ex. om beslutet är överklagbart, om den enskilde har rätt att överklaga beslutet eller om länsrätten inte kan behandla överklagandet därför att saken direkt eller indirekt prövas i annat sammanhang. Detta är frågor som länsrätten och inte beslutsmyndigheten har att ta ställning till.

I förvaltningslagen anges inte inom vilken tid beslutsmyndigheten skall överlämna en överklagandeskrivelse till länsrätten. Det är från rättssäkerhetssynpunkt en självklarhet att överlämnandet måste ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att som regel bör tiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

Som har framgått tidigare kom E.E:s överklagande in till kultur- och utbildningsnämnden den 8 december 2004. Överklagandeskrivelsen översändes till länsrätten först i september 2006. Eftersom överklagandet hade kommit in till nämnden i rätt tid, och någon omprövning av beslutet inte var aktuell från nämndens sida, borde skrivelsen snarast ha översänts till länsrätten. Det har hört till Ulla Karlssons arbetsuppgifter att se till att överklagandet vidarebefordrades. Hennes ansvar för dröjsmålet begränsar sig till tiden från den 8 december 2004 till den 1 september 2005, dvs. den tid under vilken hon var handläggare av ärendet.

Jag fann skäl att ifrågasätta om Ulla Karlsson vid handläggningen av överklagandet hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Av det som har kommit fram vid min utredning står det klart att Ulla Karlsson, genom att inte vidarebefordra överklagandet, har åsidosatt vad som gällt för hennes uppgift och att detta skett vid myndighetsutövning. Såvitt utredningen utvisat insåg hon inte att hennes handlande var felaktigt. Hon kan därför inte anses ha uppsåtligen åsidosatt vad som ålegat henne. Däremot uppkommer fråga om hon har varit oaktsam på ett sådant sätt att straffrättsligt ansvar måste utkrävas.

När det gäller frågan om hur Ulla Karlssons underlåtenhet skall bedömas är utgångspunkten för tjänstefelsansvaret att det av hänsyn till rättssäkerheten bör ställas särskilda krav på noggrannhet och omsorg på områden inom den offentliga verksamheten där det är fråga om myndighetsutövning. Av allmänna principer följer dock att straffrättsligt ansvar inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträvade normen; en viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Vid bedömningen av huruvida en offentlig befattningshavare har handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften har innefattat. Detta får, som i andra motsvarande sammanhang, vägas mot omständigheter som hänför sig till den enskilde personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han har handlat under tidspress (se bl.a. NJA 2002 s. 188).

Såvitt jag har förstått de uppgifter som Ulla Karlsson har lämnat vid de förhör som har hållits med henne, kände hon i vart fall vid den tidpunkten till reglerna om hur ett överklagande skall handläggas. Att hon i detta fall underlät att överlämna överklagandet till länsrätten har hon förklarat med att hon vid telefonsamtal med länsrätten hade fått ett besked som innebar att domstolen först borde pröva frågan om korttidsvistelse. Ulla Karlsson har inte lämnat någon närmare uppgift om vad som sades vid hennes samtal med länsrätten. Hon har inte heller kunnat ange vem hon talade med vid länsrätten eller vilken befattning som den personen hade. I LSS-akten finns inte någon dokumentation som rör samtalet. Jag har emellertid inte funnit anledning att ifrågasätta att Ulla Karlsson har talat med någon på länsrätten eller att hon på grundval av vad som sades vid samtalet för sin del kom fram till att hon kunde avvakta med att skicka in överklagandet. Rent allmänt måste visst tvivel anses föreligga om det besked hon fick faktiskt innebar att hon inte behövde vidarebefordra överklagandet eller om något missförstånd har uppstått. De uppgifter som Ulla Karlsson har lämnat om samtalet är dock under alla förhållanden så vaga att hon inte på grundval av beskedet från länsrätten kan anses ha haft en godtagbar ursäkt för att dröja med att vidarebefordra överklagandet.

Utredningen ger inte stöd för att anta att Ulla Karlsson har visat nonchalans eller likgiltighet inför uppgiften utan jag har snarare skäl att tro att hon strävade efter att handlägga överklagandet på ett riktigt sätt. För att i formellt hänseende kunna handlägga ett ärende på ett korrekt sätt fordras det vissa grundläggande kunskaper i förvaltningsrätt och om förvaltningsrättsliga principer. Vad som i ärendet har kommit fram talar för att Ulla Karlsson har haft luckor i sin kunskap om tillämpningen av reglerna på området, och jag kan inte dra någon annan slutsats än att hon i det nu förevarande fallet inte förstod att hon var skyldig att utan dröjsmål vidarebefordra överklagandet till länsrätten. I detta sammanhang bör noteras att hon nämnde överklagandet och det besked som hon ansåg sig ha fått från länsrätten för Bertil Westerlund som, trots att han under förundersökningen uppgav att han reagerade på detta besked, inte uppmärksammade henne på att överklagandet skulle sändas till länsrätten även om någon där möjligen gett uttryck för en annan uppfattning.

Mot bakgrund av att Ulla Karlsson inte har haft någon mer ingående utbildning när det gäller själva ärendehandläggningen och då hon inte heller mött någon invändning från sin chef, bör hennes felbedömning av frågan om hur överklagandet skulle handläggas inte anses innefatta en sådan klandervärd oaktsamhet som måste föranleda ett straffrättsligt ansvar. Jag vill dock understryka att det finns anledning att se mycket allvarligt på det inträffade.

Som nyss har nämnts berättade Ulla Karlsson för Bertil Westerlund om E.E:s överklagande och sitt samtal med länsrätten. Det kan med fog ifrågasättas om inte Ulla Karlssons uppgifter borde ha föranlett Bertil Westerlund att närmare sätta sig in i saken. Hans underlåtenhet är dock inte sådan att det finns skäl för mig att aktualisera frågan om straffrättsligt ansvar för hans del, utan jag nöjer mig med det gjorda uttalandet.

Den som är ansvarig för en offentlig verksamhet skall se till att personalen har erforderlig kompetens och att personalen får den vidareutbildning som

behövs för att personalen självständigt skall kunna handlägga olika ärenden. Mot bakgrund av att kultur- och utbildningsnämnden inte längre handlägger ärenden som rör insatser enligt LSS har jag inte funnit skäl att närmare gå in på i vilken mån nämnden eller ledningen för förvaltningen har åsidosatt sina åligganden såvitt här är i fråga. Jag vill dock uppmärksamma Länsstyrelsen i Västerbottens län, som har tillsyn över bl.a. kommunernas handläggning av ärenden enligt LSS, på vad som har kommit fram i detta fall och sänder därför en kopia av beslutet till länsstyrelsen.

Som framgår av det tidigare anförda flyttades den 1 september 2005 ansvaret i Dorotea kommun för LSS-ärendena beträffande barn och ungdomar över från kultur- och utbildningsnämnden till socialnämnden. Det dröjde emellertid ungefär ett år efter det att socialnämnden hade tagit över ansvaret för ärendet till dess överklagandet vidarebefordrades till länsrätten. Detta väcker givetvis frågor rörande handläggningen vid socialnämndens förvaltning. Enligt vad som kommit fram vid utredningen nämndes inte E.E:s överklagande när handlingarna i ärendet lämnades över till socialförvaltningen. Tvärtom fick man då beskedet att ”inget behövde göras i ärendet” mer än att avvakta avgöranden från domstol och länsstyrelse. Förvaltningen blev först i september 2006 uppmärksammad på överklagandet. Jag har inte ansett att det finns tillräckliga skäl för mig att närmare utreda handläggningen av överklagandet vid socialförvaltningen.

Fråga om en socialförvaltning hade lämnat bristfällig information till en funktionshindrad person om möjligheten att erhålla hjälpinsatser med stöd av LSS

(Dnr 2635-2005)

Anmälan

Advokaten S.F. klagade som ombud för C.I.W. i en anmälan till JO på Socialnämnden i Nacka kommun. Av anmälan och bifogade handlingar framgick i huvudsak följande.

C.I.W. hade sedan hösten 2002, på grund av en stroke, varit aktuell för insatser i hemmet från kommunens sida. Fram t.o.m. december 2004 hade hans huvudsakliga hjälpinsats bestått av hemtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453) med ca 20 timmar per vecka. I juni 2004 ansökte C.I.W. hos kommunen om s.k. omvårdnadsbidrag. Kommunen gav honom beskedet att han inte omfattades av den insatsen. I november 2004 läste C.I.W. om assistansersättning på dåvarande Riksförsäkringsverkets hemsida på Internet. Han ansökte därefter hos Försäkringskassan om ersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning. Försäkringskassan beviljade honom i december 2004 ersättning för personlig assistans med i genomsnitt 45,5 timmar per vecka fr.o.m. januari 2005.

I anmälan anfördes sammanfattningsvis följande. Kommunen hade under hela handläggningen av C.I.W:s ärende underlåtit att upplysa honom om hans möjlighet att erhålla personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och

service till vissa funktionshindrade (LSS). Kommunen valde i stället att redan från början behandla C.I.W:s framställan som en ansökan rörande bistånd enligt socialtjänstlagen. C.I.W. hade emellertid inte ansökt hos kommunen om någon specifik insats enligt socialtjänstlagen. Ansökan om stöd och service avsåg bästa möjliga insats för C.I.W. med utgångspunkt i föreliggande hjälpbehov.

Utredning

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till socialnämnden. Nämnden anförde i ett yttrande i huvudsak följande.

C.I.W. baserar sin anmälan på att det från den första vårdplaneringen har funnits en valmöjlighet att bevilja honom stöd antingen utifrån lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, eller utifrån socialtjänstlagen, SoL. Detta är fel. Ett ärende måste handläggas utifrån de omständigheter som råder vid prövningen av ärendet, och en granskning av handläggningen av ärendet måste ha samma utgångspunkt. Av den bifogade utredning (*här utesluten, JO:s anmärkning*) som ansvarig enhet inom kommunens socialtjänst har gjort, framgår att C.I.W. vid den vårdplanering som gjordes inför hans hemkomst inte bedömdes ha ett varaktigt funktionshinder. Bedömningen grundade sig på tillgängliga medicinska fakta. Han omfattades därmed inte av den krets som har rätt till stöd enligt LSS. Av utredningen daterad 30 januari 2003 framgår att C.I.W. regelbundet besökte sjukgymnastik och logoped med föresatsen att han skulle bli bättre. Så länge rehabilitering pågår kan man inte avgöra varaktigheten och därför har inte en personkretsbedömning enligt LSS varit aktuell att göra. Först i den utredning som är daterad den 11 juli 2004 finns grund för att bedöma C.I.W:s funktionshinder som bestående.

Den i 4 § förvaltningslagen definierade serviceskyldigheten innebär att ”varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet”. Regeln kan inte ges den vidsträckta tolkningen att en myndighet som inte har upplyst en enskild om en lagstiftning som inte varit tillämplig i en specifik situation, har handlat i strid med serviceskyldigheten. Bestämmelsen medför inte att socialnämnden i sitt biståndsbeslut skall konstatera att LSS inte är tillämplig, innan nämnden anger vilket bistånd som beviljas med stöd av SoL. Det torde snarast kunna ifrågasättas lämpligheten om socialtjänsten i planeringen av stöd som skall ges under en pågående rehabilitering skall gå igenom med den enskilde vad som händer om han blir sämre eller om hans tillstånd inte förbättras.

C.I.W. har inte överklagat något av de beslut om bistånd han erhållit. Han hade inte behövt få särskild information om LSS för att kunna göra det. Han hade endast behövt uttrycka att han inte fick tillräckligt med stöd. Som framgår av utredningen har han framfört synpunkter på hur stödet utfördes och på handläggaren. Inte heller det beslut som fattas därefter, har han överklagat.

Socialnämnden vill särskilt kommentera följande påståenden i anmälan.

1. Sid. 1 stycke 2 under rubriken ”Bakgrund”

Exakt vad som sagts kan inte rekonstrueras i nuläget. Socialnämnden utgår dock från att journalanteckningarna är korrekta. C.I.W. har fått del av varje anteckning och har inte, ens i sin anmälan till JO, anfört att anteckningarna är missvisande eller att ansökningar han gjort lämnats därhän.

När det gäller redogörelsen för hur C.I.W. och hans hustru redogjort för C.I.W:s omfattande vårdbehov kan konstateras att den stämmer såtillvida att

biståndshandläggaren vid vårdplaneringen inhämtat relevant information om hans vårdbehov, då även från familjen. Handläggaren har redogjort för C.I.W:s vårdbehov i utredning daterad den 11 november 2002 samt mer utförligt i utredning daterad den 30 januari 2003. Konstaterandet av ett omfattande vårdnadsbehov innebär dock inte att handläggningen brustit i förhållande till serviceskyldigheten. Det är inte enbart omfattningen på vårdnadsbehovet som avgör om LSS är tillämplig eller inte, utan om funktionshindret också är varaktigt på det sätt som anges i den lagen. Det antal timmar som C.I.W. har beviljats – och som han inte överklagat – är inte heller så omfattande att de i sig borde ha aktualiserat LSS och ifrågasatt hans möjligheter att bli bättre.

Detsamma gäller vad som anförts om att makarna W. bett om information om vilka insatser C.I.W. skulle kunna vara berättigad till, liksom om han särskilt uttryckt sin okunskap.

2. Sid. 1 stycke 3 under rubriken ”Bakgrund”

C.I.W. gör gällande att socialtjänsten underlåtit att berätta om LSS och lagen om assistansersättning, LASS. Som redogjorts för ovan har handläggningen utgått från den konkreta situationen och tillämpat för situationen gällande lagstiftning. Kommunen har inte undvikit att ta sitt ansvar genom att avsiktligt inte aktualisera bistånd som det finns underlag för att pröva. Först under sommaren 2004 fanns medicinskt underlag påvisande ett varaktigt funktionshinder av sådan omfattning att LSS är tillämplig.

3. Sid. 3–4

Det finns inte någon förfrågan om insatser på kvällarna dokumenterad, liksom inte heller att dottern skulle ha tagit upp frågan om ersättning för den hjälp C.I.W:s fru gett honom. Det finns en hemställan om vårdbidrag, som C.I.W. fått svar på. Vårdbidrag utgår endast för vård av personer över 65 år.

S.F. kommenterade nämndens remissyttrande.

I ett beslut den 3 juli 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I 4 § förvaltningslagen (1986:223) finns en grundläggande regel om myndigheternas serviceskyldighet. Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt 5 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen skall socialnämnden göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Bestämmelsen innebär bl.a. att kommunen har ansvaret för behovsbedömningar och individuell planering vad gäller de sociala insatserna (prop. 1993/94:218 s. 25).

LSS är en rättighetslag för personer med svåra funktionshinder. I 1 § LSS anges i punktform närmare vilka som omfattas av lagens bestämmelser, eller med andra ord ingår i lagens personkrets. Av 8 § framgår att insatser enligt lagen skall ges den enskilde endast om han begär det. Enligt 15 § 1 LSS hör till kommunens uppgifter att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av

lagen och vilka deras behov av stöd och service är. Med den bestämmelsen preciseras kommunens ansvar för uppsökande verksamhet ytterligare vad gäller personkretsen enligt LSS (prop. 1992/93:159 s. 184).

En förutsättning för att den enskilde skall kunna begära insatser enligt LSS är att han eller hon har kännedom om sina rättigheter. Kommunens handläggare måste anses ha ett ansvar att upplysa den enskilde om dessa rättigheter för det fall man vid behovsbedömningen kommer fram till att insatser enligt LSS skulle kunna vara aktuella. Självfallet måste informationen ges på ett sakligt sätt och med respekt för den enskildes integritet.

Försäkringskassan bedömde i december 2004 att C.I.W. tillhör personkretsen enligt 1 § 3 LSS och att han var berättigad till assistansersättning för personlig assistans under ett tämligen stort antal timmar per vecka. Ett av rekvisiten i 1 § 3 LSS är att personens funktionshinder skall vara *varaktigt*. Socialnämnden har i sitt remissvar gjort gällande att det vid den vårdplanering som gjordes i samband med att C.I.W. skrevs ut från sjukvården år 2002 inte gick att bedöma hans funktionshinder som varaktigt. Utredningen ger inte tillräckligt underlag för att ifrågasätta detta.

C.I.W. vände sig i maj 2004 till sin biståndshandläggare med frågor om omvårdnadsbidrag, ett kommunalt anhörigstöd som utgick med stöd av socialtjänstlagen. Det framgick att C.I.W. var intresserad av att få ekonomisk ersättning för det arbete som hans hustru utförde med att vårda honom. Av ett svarsbrev från biståndshandläggaren den 25 maj 2004 framgår i huvudsak att omvårdnadsbidraget inte var en aktuell insats för C.I.W. eftersom han inte hade uppnått 65 års ålder, vilket var en av förutsättningarna för att bidraget skulle kunna utgå. Hon medgav dock att det var dags att göra ett hembesök för att ”se över den hemtjänst C.I.W. har”. C.I.W. inkom härefter till kommunen med en formell ansökan om omvårdnadsbidraget, vilken besvarades nekande.

C.I.W:s funktionshinder har uppenbarligen inneburit ett omfattande hjälpbehov för honom. I samband med företagen uppföljning och omprövning av den pågående hemtjänstinsatsen borde biståndshandläggarna rimligen ha övervägt under hand om en insats i form av personlig assistans var, eller kunde komma att bli, aktuell som ett alternativ. Nämnden anför i sitt remissvar att det i den utredning om C.I.W:s hjälpbehov som utfördes under sommaren 2004 fanns grund för att bedöma C.I.W:s funktionshinder som bestående. Med denna utgångspunkt, och särskilt mot bakgrund av C.I.W:s då gjorda framställan om omvårdnadsbidrag, framstår det som märkligt att frågan om en eventuell ansökan om personlig assistans enligt LSS inte togs upp vid det tillfället.

Enligt min mening har C.I.W. under alla förhållanden haft anledning att förvänta sig att få information om personlig assistans enligt LSS som svar på sin närliggande fråga om möjligheterna till ekonomisk ersättning för hustruns arbete. Nämnden kan inte undgå kritik för att han inte fick det.

En kommun beslutade att återkalla s.k. arbetstekniska hjälpmedel som kommunen tidigare hade tillhandahållit; fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för beslutet och om utformningen av beslutet

(Dnr 5405-2005)

Bakgrund

Socialnämnden i Lindesbergs kommun fattade vid ett sammanträde den 20 oktober 2005 ett beslut som rörde ”Hantering av omvårdnadshjälpmedel utifrån socialnämndens egna verksamheter”. Nämnden anförde i sitt beslut (§ 237) bl.a. följande.

1. Hjälpmedel hos brukare som har privata vårdgivare återkallas. Detta skall ske under veckorna 46 och 47 efter det att information gått ut till brukare och vårdgivare.

Med anledning av socialnämndens beslut skickade socialförvaltningen (den medicinskt ansvariga sjuksköterskan och avdelningschefen inom handikappomsorgen) en skrivelse som var ställd till ”brukare med personlig assistans med annan anordnare än kommunen”. I skrivelsen anfördes följande.

Socialnämnden beslutade den 20 oktober 2005, dnr 2005/253, att återkalla alla kommunens hjälpmedel som finns vid de brukare som har personlig assistans av privata vårdgivare, gäller även kooperativ. Om det i fortsättningen behövs hjälpmedel för den personal som är till för din assistans ber vid dig att ta kontakt med din anordnare så får de ombesörja detta.

Hämtning av kommunens hjälpmedel som finns vid dig kommer att hämtas under vecka 48 och 49. Du blir kontaktad av personal från kommunen om datum och tid.

Meddelande har gått till din anordnare.

Anmälan

S.N., Nordströms Assistans AB, ifrågasatte i en skrivelse, som han skickade till bl.a. Länsstyrelsen i Örebro län, Socialstyrelsen och JO, om kommunens handlingssätt stod i överensstämmelse med gällande lagar och förordningar. Han anförde därvid bl.a. följande.

Kommunen försöker nu ta ifrån den enskilde ett personligt utskrivet hjälpmedel genom en kollektiv bestraffning att ”om du som inte använder dig av oss får du heller inga hjälpmedel”. Vi anser att tillvägagångssättet är kränkande och strider mot de lagstiftningar som betonar de funktionshindrades rätt att själva få välja sin assistans och hur den skall vara utformad.

Utredning

JO inhämtade upplysningar från Länsstyrelsen i Örebro län om hur skrivelsen från S.N. hade handlagts där. Det kom då fram att länsstyrelsen hade beslutat att inte inleda någon granskning. Som skäl för sitt beslut anförde länsstyrelsen att frågor om personliga hjälpmedel regleras primärt i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och att frågorna därmed inte låg inom länsstyrelsens tillsynsområde. Därefter remitterade JO anmälan till socialförvaltningen i

Lindesbergs kommun för upplysningar. Därvid angavs att det av remissvaret särskilt skulle framgå under vilka förutsättningar som kommunen hade lämnat ut hjälpmedlen.

I ett remissvar som var undertecknat av socialchefen Åke Uppström och stabsekonomen Gunnar Jaxell anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

I samband med ÄDEL-överenskommelsen mellan kommuner och landsting i Örebro län gjordes en överenskommelse om att se över ansvarsgränserna vad gäller olika typer av hjälpmedel. Parterna var överens om att lösa problematiken i samband med nästa stora skatteväxlingsreform mellan kommuner och landsting.

Den inträffade 1995 och föregicks året innan av införandet av Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387), LSS, och Lag om assistansersättning (SFS 1993:389), LASS. I samband med överläggningar inför införandet av LSS/LASS genomfördes träffar/förhandlingar mellan Riksförsäkringsverket och Kommunförbundet. Undertecknad (Jaxell) deltog som medlem i förhandlingsdelegationen från Kommunförbundet. I diskussionen som genomfördes framförde företrädare för tre kooperativ att de i administrationsdelen i timersättningen för LASS krävde att det fanns utrymme för kostnader för arbetstekniska hjälpmedel vilket Riksförsäkringsverket ansåg vara skäligt.

I den skatteväxling som genomfördes 1995 reglerades i Örebro län ansvarsfördelningen vad gäller omsorgerna, särskolan och hjälpmedel.

När det gäller hjälpmedel så fanns olika termer som användes vid uppdelningen mellan huvudmännen. Det var personliga hjälpmedel, omvårdnadshjälpmedel och inkontinenshjälpmedel. När det gäller inkontinenshjälpmedel så fördes ansvaret i stort sett över till kommunen med den reservationen att om hjälpmedel förskrevs av Urolog eller speciallistsjuksköterska anställd av Landstinget så svarade Landstinget för både ansvarsdelen och kostnaden.

När det gällde de personliga hjälpmedlen beslöts att de även fortsättningsvis skulle vara ett ansvar för Landstinget (undertecknad Jaxell tillhörde även här förhandlingsdelegationen på kommunsidan) men att däremot omvårdnadshjälpmedel skulle vara ett kommunalt ansvar.

I Örebro län övertog kommunerna ansvaret för hemsjukvården i både de särskilda boendena och i eget boende 1992. Ett undantag gällde dock och det var särskilda boenden inom omsorgen. Man kom därför överens inför skatteväxlingsreformen 1995 att kommunens ansvar för omvårdnadshjälpmedel skulle inkludera samtliga som hade hemsjukvård. I och med kommunaliseringen av omsorgerna 1995 inkluderades även de funktionshindrade som bodde i särskilda boenden.

Vad som *aldrig* reglerades mellan huvudmännen var frågan om *arbetstekniska* hjälpmedel, vilket ansågs vara respektive arbetsgivares ansvar.

Personliga hjälpmedel definierades som de hjälpmedel som inte var omvårdnadshjälpmedel. *Omvårdnadshjälpmedel* definierades i en lista som inkluderades i överenskommelsen mellan landstinget och kommunerna i Örebro län i 1995 års skatteväxling.

Den aktuella frågeställningen

I det beslut som fattats av socialnämnden har något bristfälligt de olika benämningarna för hjälpmedelstyper ersatts med hjälpmedel i stället för att mer tydligt poängtera att det rör sig om *arbetstekniska hjälpmedel*.

Vad är då arbetstekniska hjälpmedel? Enligt den uppfattning som kommunen företräder så är det hjälpmedel som underlättar för personalen att vårda en

person med funktionsnedsättning. Det innebär att det i vissa fall kan vara fråga om att sätta ut ett hjälpmedel som finns på den överenskomna listan över omvårdnadshjälpmedel, utan att det egentligen är fråga om ett omvårdnadshjälpmedel. Det senare skall för att fungera som ett omvårdnadshjälpmedel vara *förskrivet* av en i den kommunala organisationen behörig förskrivare, en distriktsarbetsterapeut, och vara riktad till en viss namngiven person.

Till skillnad mot omvårdnadshjälpmedel så kan arbetstekniska hjälpmedel beslutas om av chefspersonal i linjeorganisationen och hjälpmedlet kan som regel användas av flera personer. Ett exempel kan vara en duschstol, som kan stå i ett badutrymme och användas av flera personer. Ett annat kan vara en lyft som kan användas av flera brukare.

När det gäller speciella sängar så kan även där användningen av sängen innebära att den antingen är ett arbetstekniskt redskap eller ett omvårdnadshjälpmedel. I det fall som sängen i huvudsak underlättar för den funktionshindrade att kunna sköta sig själv genom att lättare själv kunna stiga upp ur sängen, genom att själv använda höj- eller sänkfunktionen, så är det sannolikt ett omvårdnadshjälpmedel. Det måste i så fall ha varit förskrivet på viss person.

Om sängen däremot används för att personalen inte skall behöva få dåliga lyftförhållanden, t.ex. genom att höja sängen när den vårdade skall flyttas över till en rullstol eller någon annan arbetsuppgift skall genomföras, så är det ett arbetstekniskt hjälpmedel.

Vad gäller omvårdnadshjälpmedel och inkontinenshjälpmedel så har kommunen samma förhållningssätt till alla behövande boende i den egna kommunen. Det finns visserligen vissa kriterier som skall vara uppfyllda och man får tillgång till de nämnda hjälpmedlen först efter förskrivning, men alla i kommunen bemöts på ett likartat sätt.

När det däremot gäller arbetstekniska hjälpmedel berörs kommunen som arbetsgivare och det arbetsgivaransvar som kommunen har för alla sina anställda. Kommunen har t.ex. inget ansvar för dem som arbetar på Lindesbergs lasarett, även om det används arbetstekniska hjälpmedel där som enligt den mellan kommunerna och landstinget definierade listan över omvårdnadshjälpmedel finns upptagna som ett kommunalt ansvarsområde.

Detsamma gäller andra arbetsgivare inom kommunen. Vad gäller Nordströms Assistans AB så är det en privat arbetsgivare och som sådan har man ett arbetsgivaransvar för att se till att den personal man anställer inte far illa. Enligt gängse uppfattning svarar varje arbetsgivare för sina egna arbetstekniska hjälpmedel. De undantag som finns är när Försäkringskassans regler kan användas, men då är det oftast anpassning av en arbetsplats där en person med funktionshinder arbetar.

Att kommunen har haft ett generöst förhållningssätt och medgivit att privata assistansanordnare har fått utnyttja de arbetstekniska hjälpmedel som kommunen ställt ut hos vårdtagare under den tid som man var arbetsgivare, innebär inte att kommunen i all framtid måste fortsätta att svara för enskilda arbetsgivares skyldigheter. Det beskrivna förhållandet har oftast förekommit i samband med att den funktionshindrade har önskat att kommunen upphör som assistansanordnare och man i stället valt en privat assistansanordnare. I det senare fallet är det dessutom så att den privata assistansanordnaren inte har någon direkt relation till kommunen då det är Försäkringskassan som betalar ut den ersättning som man avlönar sin personal med. Ersättningen från Försäkringskassan innehåller dessutom en ersättning för administration inklusive insatser för personalen.

Kommunen har genom att ge vissa privata företag möjlighet att utnyttja kommunala resurser till en ringa eller ingen kostnad missgynnat andra arbetsgivare, som t.ex. landstinget. Detta vill man nu komma tillrätta med genom det den 20 oktober 2005 av socialnämnden fattade beslutet.

Påståenden att kommunen skulle straffa någon för att man valt en privat vårdgivare är ett påhopp på kommunen som organisation. Kommunen försö-

ker att ha ett likvärdigt förhållningssätt till alla, och det innebär att man som arbetsgivare endast värnar om den egna personalen.

Kommunen har aldrig tidigare straffat någon för att man valt en annan organisation för att utföra ett arbete och så är inte fallet nu. Kommunen har heller aldrig ifrågasatt den lagstiftning som finns för att reglera den hjälp som handikappade kan erhålla. Om det finns personligt utskrivna hjälpmedel så är kommunen även i de fallen ointresserad att röra de hjälpmedel som kan vara förskrivna.

Det som kommunen har gjort är att man meddelat att man kommer att ta bort sådana hjälpmedel som finns hos vårdtagare där kommunen inte längre är arbetsgivare.

Man hänvisar till att det skulle vara ett kommunalt ansvar med alla typer av hjälpmedel. Som påpekats ovan har kommunen inte ansvar för arbetstekniska hjälpmedel, det är ett arbetsgivaransvar. Om familjemedlemmar vårdar en anhörig oavlönat så är det vård inom familjen, och kommunen har inte heller där ansvar för arbetstekniska hjälpmedel.

Vad gäller uppdragsgivare så är det Försäkringskassan som fattar beslut och betalar för LASS-tjänster.

S.N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 31 oktober 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Varje landsting skall enligt 3 § HSL erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Enligt 3 b § HSL skall landstinget därvid erbjuda bl.a. hjälpmedel för funktionshindrade.

Landstingets ansvar enligt 3 § HSL omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena HSL. Av 18 § första stycket HSL framgår att en kommun är skyldig att erbjuda god hälso- och sjukvård till bl.a. dem som bor i ett s.k. särskilt boende. Ett landsting får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda s.k. hemsjukvård om landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det (18 § tredje stycket HSL).

Kommunen skall enligt 18 b § första stycket HSL i samband med sådan hälso- och sjukvård som avses i 18 § första–tredje styckena erbjuda även bl.a. hjälpmedel för funktionshindrade. Landstinget får även utan samband med överlåtelse av ansvar för hälso- och sjukvård enligt 18 § träffa överenskommelse med en kommun inom landstinget om att kommunen skall ha ansvar för hjälpmedel för funktionshindrade (18 b § andra stycket HSL).

Bedömning

I propositionen 1999/2000:79, Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, anges att ett av målen för handikappolitiken är att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. Det handikappolitiska arbetet skall inriktas på att bl.a. identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder (prop. s. 23 f.). I propositionen

framhölls att tekniska hjälpmedel och andra kompensatoriska insatser är av särskilt stor betydelse för att kunna uppnå målet (prop. s. 26).

Frågor om hjälpmedel har behandlats av bl.a. LSS- och hjälpmedelsutredningen i ett betänkande SOU 2004:83, Hjälpmedel. I betänkandet anfördes att hjälpmedel som en person med funktionshinder har behov av även kan underlätta arbetet för en personlig assistent. Det kan då diskuteras om hjälpmedlet skall betraktas som ett hjälpmedel för brukaren och vara sjukvårdshuvudmannens ansvar eller som ett hjälpmedel för assistenten och vara arbetsgivarens ansvar. Frågan hade behandlats tidigare av bl.a. dåvarande Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet i en rapport från 1996 (LOKAH-rapporten) och av Arbetsmiljöverket i rapporten Personlig assistans – ett arbetsfält med brukare, ansvar och variation (2001:15). Hjälpmedelsutredningen gjorde även egna undersökningar om gränsdragningen mellan vad som skulle ses som ett hjälpmedel för den enskilde respektive ett arbetsredskap för en assistent. Utredningen kunde då konstatera att det förekom ”tvister” om huruvida bl.a. liftar och sängar skulle betraktas som hjälpmedel för den funktionshindrade eller för assistenten. Mot bakgrund av den osäkerhet som förelåg om vad som skulle avses med hjälpmedel föreslogs i betänkandet att bestämmelsen i 3 b § HSL om sjukvårdshuvudmännens skyldighet att tillhandahålla hjälpmedel skulle förtydligas. I betänkandet anfördes i denna del bl.a. följande (s. 113).

> Med hjälpmedel för det dagliga livet menas sådana hjälpmedel som fordras för att brukaren själv eller med hjälp av någon annan skall kunna tillgodose sina personliga behov, som att klä sig, äta, sova och sköta sin hygien, förflytta sig, kommunicera, fungera i hemmet och närmiljön, orientera sig, sköta vardagslivets rutiner i hemmet och delta i sysselsättning samt delta i normala fritids- och rekreationsaktiviteter.
>
> Det är viktigt att understryka att det är brukarens behov som avgör om ett hjälpmedel skall tillhandahållas henne eller honom. Behovet blir inte mindre om brukaren behöver hjälp av någon annan för att kunna använda ett hjälpmedel eller om det samtidigt har positiva effekter för till exempel en personlig assistent. Behovet är inte heller relaterat till vem som är arbetsgivare för den personliga assistansen.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (regeringens skrivelse 2005/06:110 Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken).

I en rapport, Förändringar av landstingens och kommunernas regelverk för förskrivning av hjälpmedel under de tre senaste åren – en kartläggning genomförd oktober–november 2005, som Hjälpmedelsinstitutet har utfört på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, anfördes bl.a. att det finns skillnader mellan sjukvårdshuvudmännen när det gäller vilka hjälpmedel som erbjuds och gränsdragningen till s.k. egenvård. SKL har tagit initiativ till överläggningar med sjukvårdshuvudmännen om hur reglerna för hjälpmedel kan bli mer enhetliga. Regeringen uttalade i propositionen 2005/06:115 s. 114 att den avsåg att noga följa det initiativet.

Socialnämnden i Lindesbergs kommun beslutade den 20 oktober 2005 att återkalla hjälpmedel som fanns hos ”brukare som har privata vårdgivare”. Förvaltningen har i sitt remissvar anfört att beslutet är något bristfälligt utformat eftersom ”de olika benämningarna för hjälpmedelstyper ersatts med hjälpmedel i stället för att mer tydligt poängtera att det rör sig om *arbetstekniska hjälpmedel*”. Syftet med beslutet har dock enligt förvaltningens mening varit att återta endast ”hjälpmedel som underlättar för personalen att vårda en person med funktionsnedsättning”.

Jag vill rent allmänt framhålla att det hade varit av värde om det av nämndens beslut tydligt hade framgått vilka hjälpmedel som beslutet gällde. Av rubriken till nämndens beslut framgick att det avsåg omvårdnadshjälpmedel. Inte heller denna benämning synes, med utgångspunkt från vad som anförs i remissvaret, vara helt adekvat i sammanhanget eftersom det begreppet inte är helt synonymt med begreppet arbetstekniska hjälpmedel. Jag förutsätter dock att nämnden har menat att beslutet skall ha den innebörd som förvaltningen har angett i remissvaret. Jag har inte funnit att det finns skäl för mig att inhämta ett yttrande från nämnden i denna fråga.

Jag kan för egen del inte finna att det har förelegat något formellt hinder för nämnden att besluta om att inte utan kompensation tillhandahålla s.k. arbetstekniska hjälpmedel eftersom det får ankomma på en arbetsgivare att se till att den egna personalen har sådana hjälpmedel. När det gäller verkställigheten av nämndens beslut om återkallande av hjälpmedel vill jag dock framhålla följande.

Efter nämndens beslut skickade förvaltningen ut ett brev till brukarna i vilket det anfördes att kommunen hade beslutat att ”återkalla alla kommunens hjälpmedel som finns vid de brukare som har personlig assistans via privata vårdgivare”. Visserligen gavs även upplysning om hur den enskilde skulle förfara ”om det i fortsättningen behövs hjälpmedel för den personal som är till för din assistans”. Detta hindrar inte att det måste ha varit svårt för många av brukarna att förstå vad som menades. Enligt min mening borde det av brevet tydligt ha framgått att nämndens beslut avsåg endast s.k. arbetstekniska hjälpmedel. Jag vill även ifrågasätta om inte förvaltningen i brevet borde närmare ha redogjort för de överväganden som låg bakom nämndens beslut.

Nämndens beslut har rent språkligt utformats så att det kan ge intryck av att nämnden har beslutat om att återta även andra hjälpmedel än s.k. arbetstekniska hjälpmedel. Gränsdragningen mellan arbetstekniska hjälpmedel, omvårdnadshjälpmedel och den enskildes hjälpmedel är svår att göra. Jag vill därför framhålla att det kan finnas skäl för nämnden att följa upp hur förvaltningen i de enskilda fallen har tillämpat nämndens beslut om återtagande av hjälpmedel.

Som framgår av det ovan anförda ger lagstiftningen inte något entydigt svar på frågan om gränsdragningen mellan olika slag av hjälpmedel. Problemställningen vad gäller gränsdragningen torde vara väl känd för Regeringskansliet. Den fråga som aktualiserats i det nu förevarande ärendet kan likväl vara av visst intresse, och jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Socialförsäkring

Försäkringskassan har fortsatt att betala ut sjukpenning till den försäkrade trots att hon meddelat att hon återgått i arbete. Även fråga om kommunicering av ett inkommet läkarintyg

(Dnr 4566-2006)

I ett ärende, som gällde handläggningen vid försäkringskontoret Linköping, meddelade *JO Nordenfelt* den 31 mars 2007 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 28 september 2006, klagade E.S.L. på att försäkringskontoret hade fortsatt att betala ut sjukpenning till henne trots att hon hade meddelat att hon hade återgått i arbete.

Utredning

Muntliga uppgifter inhämtades från försäkringskontoret. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över vad E.S.L. hade framfört.

I ett remissvar den 21 december 2006 anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören Kristin Ritter, följande.

– – –

I anmälan anför E.S.L. följande. Hon har varit sjukskriven sedan sommaren 2005 med läkarintyg t.o.m. den 30 juni 2006. Den 4 september 2006 fick hon en felaktig utbetalning av sjukpenning för perioden den 1 juli–20 augusti 2006. Hon kontaktade då olika personer på försäkringskontoret och blev lovad att några fler utbetalningar inte skulle ske och att ärende om återbetalning av den felaktigt utbetalda sjukpenningen skulle handläggas så snabbt som möjligt. Trots detta fick hon därefter ytterligare en felaktig utbetalning av sjukpenning för perioden den 21 augusti–20 september 2006. Hon anser det anmärkningsvärt att sjukpenning kunnat utbetalas felaktigt för 82 dagar utan att det finns något medicinskt underlag.

Länskontoret vill anföra följande.

Inledningsvis kan konstateras att E.S.L:s uppgifter om att utbetalningar av sjukpenning gjorts för den aktuella perioden utan att hon själv företett något medicinskt underlag.

Vid långa sjukfall görs en s.k. ettårsbedömning då man tar ställning till om sjukpenning skall bytas ut mot sjukersättning. I samband härmed infordrade handläggaren Monica Ljungberg i detta ärende medicinskt utlåtande från E.S.L:s behandlande läkare, överläkaren R.B. på onkologiska kliniken vid Universitetssjukhuset i Linköping. Utlåtandet, daterat den 6 mars 2006, bedömdes av Monica Ljungberg styrka varaktig hel arbetsoförmåga, varför ärendet den 11 april 2006 lämnades till handläggaren Inger Walfén som den 4 maj 2006 vidarebefordrade ärendet till den grupp på kontoret som ombesörjer upprättande av underlag för föredragning i socialförsäkringsnämnden av sjukersättningsärenden. Inmatning gjordes också i utbetalningssystemet Puman för fortsatt automatisk utbetalning av sjukpenning. Monica Ljungberg har uppgett att hon inte minns om det var hon som gjorde inmatningen i samband med att hon gjorde sin bedömning.

Utlåtandet kommunicerades inte med E.S.L.

På grund av stor arbetsanhopning skedde inte någon föredragning i socialförsäkringsnämnden innan E.S.L. den 4 september 2006 kontaktade försäkringskontoret per telefon och meddelade att hon börjat arbeta den 1 juli 2006. Hon pratade vid telefonsamtalet med Inger Walfén som underrättade handläggaren av sjukpenningärendet, Madelene Eskilsson. Madelene Eskilsson avslutade samma dag ärendet i ärendehanteringssystemet, ÄHS. Genom ett förbiseende stoppade hon inte sjukpenningutbetalningen i Puman, varför ytterligare en felaktig utbetalning skedde.

Det finns således flera olyckliga omständigheter som orsakat de felaktiga utbetalningarna.

Om kommunicering skett av läkarutlåtandet hade E.S.L. haft möjlighet att upplysa om att hon börjat arbeta och utbetalningen hade då kunnat stoppas.

Den andra anledningen är arbetsbelastningen som gjort att upprättande och kommunicering av underlag till socialförsäkringsnämndens prövning inte hunnits med.

Avgörande för att utbetalning för perioden den 21 augusti–20 september gjorts är att utbetalningen i Puman inte stoppades vid sjukfallsärendets avslutande den 4 september 2006. Detta berodde som angetts på ett förbiseende.

Försäkringskassan beklagar givetvis den olägenhet handläggningen förorsakat E.S.L. och kommer att informera berörd personal om det inträffade.

E.S.L. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Av 2 § andra stycket förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan framgår att bl.a. sjukpenning betalas ut högst var fjortonde dag om inte ersättningsperioden tar slut dessförinnan.

I pågående sjukärenden föranleds utbetalningar av sjukpenning av att den försäkrade ger in läkarintyg om arbetsoförmåga under en viss begränsad tid. Om det efter utgången av denna tid inte kommer in något nytt intyg bör Försäkringskassan normalt kunna utgå från att den försäkrade inte gör anspråk på ytterligare sjukpenning. I längre sjukärenden torde det emellertid inte vara helt ovanligt att Försäkringskassan på eget initiativ begär in läkarutlåtanden. Detta kan t.ex., som i detta fall, ske där fråga uppkommit om utbyte av sjukpenning mot sjukersättning (se 16 kap. 1 § lagen [1962:381] om allmän försäkring). Om det i sådant ärende kommer in ett utlåtande som styrker nedsättning av arbetsförmågan, utan att den försäkrade har gjort anspråk på fortsatt ersättning, bör Försäkringskassan ta kontakt med den försäkrade för att få klarhet om detta. Jag kan här tillägga att en kommuniceringsskyldighet i sådana situationer också följer av förvaltningslagens bestämmelser (16–17 §§). Försäkringskassans rutiner måste naturligtvis även i övrigt vara utformade på sådant sätt att utbetalningar inte sker i andra fall än där den försäkrade har begärt det.

Försäkringskassan förtjänar kritik såväl för den bristande kommuniceringen av läkarutlåtandet som för att man inte med anledning av E.S.L:s samtal vidtog åtgärder för att stoppa ytterligare utbetalning.

Försäkringskassans handläggning av en ny ansökan om sjukersättning (tidigare förtidspension) när kassan tidigare beslutat att beviljad förtidspension inte kunde betalas ut på grund av att de formella villkoren inte var uppfyllda

(Dnr 2507-2005)

JO Nordenfelt meddelade den 12 december 2006 beslut i ett initiativärende. Beslutet hade följande innehåll.

Initiativet

Vid min inspektion av Försäkringskassan, länsorganisation Södermanland, den 31 maj–2 juni 2005 uppmärksammade jag följande i ett ärende om sjukersättning gällande M.S.H.

Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd beslutade den 19 april 2002 att tillerkänna M.S.H. hel förtidspension fr.o.m. augusti 2001. Pensionsfallsåret fastställdes till 1989 vilket medförde att M.S.H., som var irakisk medborgare och inte bosatt i Sverige före pensionsfallsåret, inte uppfyllde de formella kraven för att få förtidspension i form av folkpension eller tilläggspension. Försäkringskassan beslutade därför i ett tjänstemannabeslut den 7 maj 2002 att den beviljade förtidspensionen inte kunde betalas ut. M.S.H. kom därefter i maj 2004 in med en ny ansökan om sjukersättning. Försäkringskassan beslutade att pröva ärendet på nytt.

Jag beslutade att i ett initiativärende låta utreda Försäkringskassans handläggning.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan för yttrande över kassans handläggning av ärendet. Försäkringskassan anförde i remissvaret genom länsdirektören Solveig Lindblom följande.

– – –

Bakgrund

Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd har i ett beslut 19 april 2002 tillerkänt M.S.H. hel förtidspension från augusti 2001. Med hänsyn tagen till fastställt pensionsfallsår 1989 uppfyllde dock M.S.H. inte de formella kraven för att få förtidspension i form av folkpension eller tilläggspension. Försäkringskassan beslutade därför att den beviljade förtidspensionen inte kunde betalas ut.

Efter en ny ansökan 2004 om sjukersättning beslutade Försäkringskassan att pröva ärendet på nytt och då ställdes förslaget att M.S.H:s arbetsförmåga bedömdes varaktigt helt eller i det närmaste helt nedsatt på grund av sjukdom.

Försäkringskassan har anmodats yttra sig över denna handläggning.

Bedömning

Beslutet i april 2002 att tillerkänna M.S.H. hel förtidspension var olyckligt och inkorrekt formulerat med hänsyn till de effekter som fastställandet av pensionsfallsåret medförde.

I stället skulle beslutet i socialförsäkringsnämnden ha formulerats enbart utifrån en bedömning av arbetsförmågans nedsättning och pensionsfallsår. Dvs. socialförsäkringsnämnden skulle inte ha tagit ställning till rätten till ersättning utan enbart till arbetsförmågans nedsättning och pensionsfallsår.

M.S.H. skulle ha kommunicerats bedömningen/förslaget om arbetsförmågans nedsättning samt det förslag som effekten av det föreslagna pensionsfallsåret skulle komma att medföra, dvs. att någon ersättning inte skulle kunna betalas ut. Försäkringskassan har numera dessa rutiner fastställda vilket vi inte hade under 2002.

Att försäkringskassan på nytt påbörjade handläggningen av den nya ansökan för beredning i socialförsäkringsnämnden finner vi i princip inte stå i strid med vare sig Försäkringskassans Vägledning 2004:7, *Försäkringskassan och förvaltningslagen*, avsnitt 5.8 (*härmed torde avses avsnitt 5.3, JO:s anm.)* – avskrivning och avvisning eller Regeringsrättens dom 87592003, *”Försäkringskassans avslagsbeslut vinner inte negativ rättskraft”*.

Alternativet att avvisa M.S.H: s nya ansökan, anser vi i stället skulle ha inneburit att vi handlat i strid med innebörden av Regeringsrättens dom 2089-1999 (RÅ 2002 ref. 61) som handlar om res judicata.

Härutöver har följande inhämtats. Med anledning av M.S.H:s nya ansökan om sjukersättning kommunicerade Försäkringskassan honom i september 2005 och angav i kommuniceringsskrivelsen att även om han skulle komma att beviljas sjukersättning hade kassan inte för avsikt att betala ut den. Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd beslutade därefter den 4 oktober 2005 att bevilja M.S.H. sjukersättning på grund av att hans arbetsförmåga var nedsatt av medicinska skäl. Nämnden fastställde samtidigt försäkringsfallstidpunkten till 1989. Som motivering till beslutet angavs bl.a. att Försäkringskassan vid prövningen gjorde samma bedömning som vid sitt beslut den 19 april 2002. Försäkringskassan fattade därefter den 5 oktober 2005 ett tjänstemannabeslut att den beviljade sjukersättningen inte kunde betalas ut fr.o.m. februari 2004 därför att M.S.H. liksom tidigare inte uppfyllde de formella kraven för att få sjukersättning.

Bedömning

Ärendet gäller Försäkringskassans handläggning av en ny ansökan om sjukersättning/pension när Försäkringskassan tidigare beslutat att beviljad förtidspension inte kunde betalas ut på grund av att de formella villkoren för att erhålla pension inte var uppfyllda.

Regeringsrättens avgöranden

Försäkringskassan har i remissvaret hänvisat till en dom av Regeringsrätten (RÅ 2002 ref. 61) och anfört att om kassan hade avvisat den nya pensionsansökan skulle Försäkringskassan ha handlat i strid med innebörden av domen. Det finns därför anledning att kort redogöra för domen.

Regeringsrätten fann i domen att en försäkringskassa förfor riktigt när den i ett ärende om livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring avvisade den försäkrades förnyade ansökan i en sak som redan avgjorts genom länsrättens lagakraftvunna dom. I domskälen angav Regeringsrätten bl.a. att den försäkrade i sin förnyade framställning hos kassan ansökt om livränta beträffande samma skada och för samma tidsperiod som länsrättens prövning omfattat i

dess lagakraftvunna dom. Följaktligen hade Försäkringskassan haft fog för sitt beslut att avvisa den försäkrades ansökan om livränta.

Försäkringskassan har även hänvisat till Regeringsrättens dom i mål 8759-2003 (RÅ 2005 ref. 16) och anfört att Försäkringskassans åtgärd att påbörja beredningen av den nya pensionsansökan inte kan anses strida mot avgörandet. Regeringsrätten anförde i domen att Försäkringskassans avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft.

Försäkringskassans handläggning

Försäkringskassan fattade med anledning av M.S.H:s ansökan om förtidspension två beslut. I det ena beslutet den 19 april 2002 av socialförsäkringsnämnden bedömdes M.S.H:s arbetsförmåga vara helt nedsatt och han tillerkändes hel förtidspension fr.o.m. augusti 2001. I beslutet fastställdes pensionsfallsåret till 1989, vilket medförde att M.S.H. inte kunde få pension. Försäkringskassan fattade därför ett tjänstemannabeslut den 7 maj 2002 att pensionen inte kunde betalas ut eftersom M.S.H. inte uppfyllde de formella kraven för rätt till förtidspension då han inte hade varit bosatt i Sverige vid pensionsfallsåret.

M.S.H. kom in med en ny ansökan om sjukersättning (tidigare förtidspension) i maj 2004. Med anledning av den ansökan beslutade Försäkringskassan att pröva hans rätt till sjukersättning/pension på nytt. Den 4 oktober 2005 beslutade socialförsäkringsnämnden att M.S.H. skulle tillerkännas hel sjukersättning och fastställde försäkringsfallsåret liksom tidigare till 1989. Ett tjänstemannabeslut fattades sedan den 5 oktober 2005 att sjukersättningen inte kunde betalas ut eftersom de formella förutsättningarna för ersättningens utbetalande inte var uppfyllda.

Det av Försäkringskassan åberopade regeringsrättsavgörandet RÅ 2002 ref. 61 behandlar frågan om res judicata när den ifrågavarande saken har avgjorts genom en länsrätts lagakraftvunna dom. I det nu aktuella ärendet har Försäkringskassans ställningstagande i saken inte varit föremål för domstols prövning. Frågan är då om Försäkringskassan utan att tillämpa 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring hade kunnat ta upp till prövning en förnyad ansökan om samma sak som redan tidigare varit föremål för Försäkringskassans ställningstagande.

Som framgår bl.a. av Regeringsrättens avgörande RÅ 2005 ref. 16 vinner förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning s.k. negativ rättskraft. Detta gäller i synnerhet för avslagsbeslut. En myndighet har således möjlighet att ändra ett sådant beslut till den enskildes förmån, oavsett om beslutet vunnit laga kraft eller inte. En sådan ändring kan göras även om det inte förekommer direkta felaktigheter; det räcker med att myndigheten gjort en ny lämplighetsbedömning. – Myndighetens befogenhet att ändra ett beslut inskränks dock av principen om litispendens, som innebär att beslutsmyndigheten inte får ändra sitt beslut sedan handlingarna i ärendet efter överklagande överlämnats till högre instans.

Den avgörande frågan i detta ärende blir då huruvida besluten den 19 april 2002 och den 7 maj 2002 kan anses ha gått M.S.H. emot.

När M.S.H. på nytt ansökte om sjukersättning hade han enligt det tidigare beslutet redan rätt till förtidspension sedan augusti 2001. Det beslutet kan inte anses ha gått honom emot. Socialförsäkringsnämnden borde därför inte på nytt ha prövat hans rätt till sjukersättning/pension på materiell grund. Något annorlunda ställer det sig med ställningstagandet till försäkringsfallsåret (tidigare pensionsfallsåret). Fastställandet av året – vilket medförde att M.S.H. inte kunde erhålla pensionsersättning – får mot bakgrund av den konsekvens ställningstagandet fick för M.S.H. anses ha gått honom emot. Socialförsäkringsnämnden var därför enligt min mening oförhindrad att pröva den delfrågan på nytt. Även tjänstemannabeslutet den 7 maj 2002 får anses ha gått M.S.H. emot varför Försäkringskassan ägt möjlighet att pröva den frågan på nytt.

Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet utreder inte JO händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Jag anser dock att det i detta fall finns särskilda skäl för mig att uttala mig om handläggningen av M.S.H:s pensionsansökan 2002.

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att det var olyckligt att formulera socialförsäkringsnämndens beslut den 19 april 2002 så att M.S.H. fick uppfattningen att han skulle erhålla förtidspension. Det hade självfallet också varit att föredra att M.S.H. i samband med kommuniceringen av beslutsförslaget hade underrättas om att effekten av det föreslagna pensionsfallsåret var att någon ersättning inte kunde utbetalas. Jag noterar att Försäkringskassan också gjorde så i samband med kommuniceringen av beslutsförslaget 2005.

Med de påpekanden som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Ett ärende om vilka krav som kan ställas på dokumentation av överväganden i s.k. utbytesfall. Även fråga om formell möjlighet till ändring av beslut

(Dnr 4367-2005)

I ett ärende gällande klagomål mot Försäkringskassan, försäkringskontoret Kungsbacka, framkom bl.a. följande.

A.L. sjukskrevs den 19 april 2001, till att börja med till hälften. Hon uppbar därefter sjukpenning i varierande omfattning. Den 10 januari 2003 blev hon helt sjukskriven och fick hel sjukpenning. Enligt en journalanteckning den 18 oktober 2004 ansågs sjukpenningrätten helt styrkt under perioden den 1 november 2004–31 december 2004 med hänsyn till diagnos och arbetsförmåga. Den 6 december 2004 beslutade Försäkringskassan emellertid att minska A.L:s sjukpenning till hälften fr.o.m. den 1 december 2004. Det beslutet föregicks av att ett övervägande med denna innebörd tillställdes A.L. den 15 november 2004.

Den 24 februari 2005 begärde A.L. hel sjukersättning. Socialförsäkringsnämnden beslutade den 29 april 2005 att bevilja A.L. halv sjukersättning under perioden december 2004–december 2005.

A.L:s dotter C.B. klagade hos JO på handläggningen av moderns sjukpenningärende. Hon anförde bl.a. att Försäkringskassan inte hade fullgjort sin utredningsskyldighet enligt 16 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och att kassan med retroaktiv verkan hade ändrat ett beslut till moderns nackdel [*journalanteckningen den 18 oktober 2004, JO:s anm.*].

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över C.B:s anmälan i ovan nämnda delar.

Försäkringskassan, länskontoret Halland, anförde därvid genom länsdirektören Kerstin Ekstrand Christiansson bl.a. följande.

Det medicinska underlaget som gäller hel sjukskrivning för tiden den 1 november 2004–31 december 2004 bedömdes styrka hel arbetsoförmåga enligt journalanteckning. Bedömningen grundar sig på befintligt underlag. Utlåtande från Spenshult med förtydligande inkommer den 26 oktober 2004. Detta underlag som grundar sig på undersökning vid Spenshult för tiden den 20–24 september 2004 styrker en nedsättning av arbetsförmågan med 50 %. Handläggaren ringer den 29 oktober 2004 och informerar A.L. om detta. Efter försäkringsläkarkonsultation, som sker den 28 oktober 2004, sänds kommunicering om nedsättning av sjukpenningen fr.o.m. den 1 december 2004. Kommuniceringen skickas ut den 15 november 2004. A.L. begär förlängd kommuniceringstid och beslut fattas först efter ett möte på företagshälsovården och efter det att A.L:s yttrande inkommit. Beslut om nedsättning av sjukpenningen skickas den 6 december 2004.

Länskontoret Hallands bedömning

Prövning av rätten till ersättning och bedömning om utbyte av sjukpenning till sjukersättning görs vid varje läkarintygsförlängning. Under utredning och handläggning prövas detta kontinuerligt. För att ett sådant utbyte ska kunna ske ska varaktigheten i den nedsatta arbetsförmågan vara styrkt.

De beslut som fattats i ärendet har motiverats och dokumenterats i journal och beslutstexter och det är lätt att följa ärendets gång i journalanteckningarna. Handlingar som tillförts ärendet har helt korrekt kommunicerats med A.L. före beslut.

Efter granskning av ärendet finner Länskontoret Halland att handläggningen är korrekt och nedsättningen av sjukpenning från halv till hel [*torde vara tvärtom, JO:s anm.*] har dessutom skett i samverkan med A.L.

A.L. har senare beviljats halv sjukersättning fr.o.m. den 1 december 2004 t.o.m. den 31 december 2005.

Mot bakgrund av länskontorets yttrande anmodade JO Försäkringskassans huvudkontor att yttra sig över frågan om utredningskravet i 16 kap. 1 § andra stycket AFL kunde anses vara uppfyllt i detta ärende.

Huvudkontoret anmodades vidare, mot bakgrund av beslutet den 6 december 2004, att yttra sig över journalanteckningen daterad den 18 oktober 2004.

Försäkringskassans huvudkontor anförde följande.

Enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2003:422) om ändring i AFL ska 16 kap. 1 § i dess äldre lydelse tillämpas vid sjukfall där sjukanmälan gjorts tidigare än åtta månader före ikraftträdandet. A.L:s sjukfall anmäldes den 19 april 2001. Därmed är det nu gällande utredningskravet i 16 kap. 1 § andra stycket sista meningen inte tillämpligt på A.L:s sjukfall. Emellertid ska För-

säkringskassan utreda förutsättningarna för utbyte i äldre sjukfall så fort den försäkrade uppfyller förutsättningarna för sjuk- eller aktivitetsersättning.

Huvudkontoret anser att journalanteckningen daterad den 18 oktober 2004 angående rätten till sjukpenning inte kan uppfattas på annat sätt än att den utgör ett beslut i frågan om A.L:s rätt till sjukpenning.

C.B. yttrade sig över Försäkringskassans remissvar.

I sitt beslut den 17 januari 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

I 16 kap. 1 § andra stycket AFL sista meningen stadgas att om den försäkrade uppbär sjukpenning skall Försäkringskassan senast ett år efter sjukanmälningsdagen ha utrett om det finns förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2003 och är inte tillämplig i detta ärende (se SFS 2003:422). Dessförinnan gällde emellertid ändå – låt vara ej lagfäst – ett motsvarande utredningskrav (se prop. 1990/91:141 s. 71, bet. 1990/91:Sfu16 samt Riksförsäkringsverkets allmänna råd 1998:16 s. 46 f.). Utgångspunkten var, då som nu, att sjukpenning i regel inte skulle utges under längre tid än ett år. I stället skulle utredas om sjukpenning kunde ersättas med sjukbidrag eller förtidspension (numera sjuk- och aktivitetsersättning).

Försäkringskassan, länskontoret Halland, har i sitt remissvar uppgett att prövningen av rätten till ersättning och bedömning om utbyte av sjukpenning till sjukersättning görs vid varje läkarintygsförlängning. Detta prövas också kontinuerligt under utredning och handläggning. Av Försäkringskassans sjukpenning- och sjukersättningsakter framgår dock inte att kassan utredde frågan om det fanns möjligheter att tillerkänna A.L. sjukersättning före våren 2005 då hon beviljades halv sjukersättning.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) skall uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003). En god dokumentation i ett ärende underlättar överblicken av handläggningen av ärendet. Dokumentationen är också en förutsättning för att den som berörs av ärendet och andra, t.ex. domstolar och JO, skall kunna följa ärendets gång.

Det är naturligtvis inte tillfredsställande att det i ett ärende inte framgår vilka överväganden och bedömningar som har gjorts, t.ex. beträffande frågan om utbyte av sjukpenning till sjukersättning.

Av journalanteckningen den 18 oktober 2004 framgår att kassan vid det tillfället fattade ett för A.L. positivt beslut om rätt till hel sjukpenning t.o.m. den 31 december. Uppfattningen att det var fråga om ett beslut delas för övrigt av kassans huvudkontor. Det beslutet kom dock att ändras genom kassans beslut den 6 december 2004, varvid sjukpenningen sattes ned till hälften såvitt avser tiden efter den 1 december 2004. Anledningen till kassans ändrade ställningstagande var, enligt vad som angavs i beslutet, en inkommen funktions- och aktivitetsbedömning.

Av beslutet den 6 december 2004 framgår inte på vilken grund kassan ansåg sig kunna ändra sitt tidigare beslut. En möjlighet torde vara att tillämpa 20

kap. 10 a § AFL. I det lagrummets första stycke anges att kassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt lagen, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol, bl.a. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag (p. 2). I förarbetena till bestämmelsen anges som exempel på brister i underlaget att ett nytt läkarintyg ger en annan bild av den försäkrades hälsotillstånd än den utredning som fanns vid tillkomsten av det ursprungliga beslutet. – Enligt tredje stycket får ett beslut inte ändras till den försäkrades nackdel bl.a. såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning.

Utåt sett ser det alltså ut som om Försäkringskassan i detta fall har tillämpat 20 kap. 10 a § AFL – ett nytt underlag hade kommit fram som enligt kassans mening medförde att det tidigare beslutet var felaktigt, samtidigt som beslutets verkan i tiden begränsades till december månad, för vilken tidsperiod sjukpenningen, såvitt jag förstår, ännu inte hade förfallit till betalning.

I formell mening kan kassan beträffande nu aktuell fråga alltså sägas ha handlat rätt, även om detta inte framgår av beslutet. Detta kan ha flera orsaker, varav en kan vara att kassan helt enkelt inte insåg att den tillämpade 20 kap. 10 a § AFL. Oavsett hur det förhåller sig är jag kritisk till att kassan inte i beslutet den 6 december 2004 tydligt angav varför den ansåg sig ha formell möjlighet att ändra sitt tidigare beslut.

En annan sak är om ändringsbeslutet i *materiell* mening var riktigt. Den frågan går jag emellertid inte in på eftersom beslutet kunde överprövas i ordinarie ordning.

Det som har framkommit i ärendet i övrigt motiverar inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.

Försäkringskassan har avslagit en försäkrads begäran om anstånd med att svara på en kommunicering under en tillfällig vistelse i USA. Vidare har vissa handlingar inte skickats med vid kommuniceringen

(Dnr 2403-2006)

I ett beslut den 15 november 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 maj 2006, klagade E-M.Ö. på försäkringskontoret Östersunds handläggning av hennes arbetsskadeärende. Hon var missnöjd med att Försäkringskassan inte hade beviljat henne anstånd med att yttra sig i ärendet, trots att hon befann sig i USA vid den aktuella tidpunkten och trots att ärendet ändå hade legat sedan den 17 juni 1999. Hon fick besked av Försäkringskassans handläggare att hon ändå hade god tid på sig att senare överklaga till länsrätten. När hon kom hem och tog del av Försäkringskassans utskick kunde hon dessutom konstatera att allt material som antecknats i före-

dragningspromemorian inte fanns med, bl.a. ett utlåtande som hennes läkare hade utfärdat.

Utredning

Försäkringskassans akt i E-M.Ö:s arbetsskadeärende begärdes in och granskades. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över dels vad E-M.Ö. hade framfört i sin anmälan, dels handläggningstiden i ärendet.

I sitt remissvar den 24 augusti 2006 anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören Åke Ljusberg, följande.

Bakgrund

Försäkringskassan har den 24 augusti 2000 fått in ett yrkande om livränta samt den 3 december 2001 tagit emot en ansökan om livränta från E-M.Ö.

Försäkringskassans utredning av ärendet påbörjades genom att en handläggare tilldelades ärendet i mars 2004 och ett meddelande angående handläggare samt kompletterande frågor skickades till E-M.Ö. den 30 mars 2004. En komplettering av ärendet skedde den 1 april 2004 vid ett telefonsamtal mellan handläggaren och E-M.Ö. Eftersom E-M.Ö. därefter skulle resa bort några månader kom hon och handläggaren överens om att avvakta så att E-M.Ö. vid hemkomsten skulle beskriva vilka arbetsförhållanden som hon ansåg hade orsakat hennes besvär. Denna beskrivning inkom till Försäkringskassan den 2 juni 2004. En ny kontakt togs av handläggaren den 14 juni 2004 och ytterligare handlingar inkom med anledning av detta från E-M.Ö. den 22 juni 2004.

Därefter blev ärendet liggande till den 13 december 2005 utan att några ytterligare åtgärder vidtogs. En förfrågan lämnades till försäkringsläkare den 13 december 2005 och svar på denna förfrågan mottogs den 28 december 2005. Ett förslag till beslut om livränta skickades till E-M.Ö. för kommunicering den 16 januari 2006. Under kommuniceringstiden ringde E-M.Ö. som då befann sig i USA och begärde att få två månaders anstånd med att inkomma med eventuella synpunkter på förslaget till beslut, eftersom hon först då skulle vara tillbaka i Sverige. Föredragningspromemorian sändes då till henne via e-post, så att hon fick ta del av förslaget till beslut. Handläggaren bedömde att det inte fanns skäl att bevilja två månaders anstånd. Ärendet avgjordes av socialförsäkringsnämnden den 28 februari 2006.

Den 17 mars 2006 ringde E-M.Ö. handläggaren och efterfrågade underlag med bilageförteckning nummer 16, 17 och 18 (journalanteckningar från Odensala Hälsocentral, utlåtande från arbetslivstjänster samt utlåtande från AMI) som inte bifogats med förslaget till beslut om livränta. Bilagorna var upptagna i bilageförteckningen i föredragningspromemorian, men fanns inte med när förslag till beslut skickades till E-M.Ö. samt vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. Kopior på de saknade handlingarna skickades till E-M.Ö. den 21 mars 2006 och handläggaren meddelade E-M.Ö. att hon inte ansåg att de saknade underlagen skulle ha förändrat utgången i ärendet. Det som framgår av utlåtanden från arbetslivstjänster och AMI framgick även av föredragningspromemorian.

Yttrande

Angående att anstånd inte har beviljats

I samband med att ett förslag till beslut om livränta kommunicerades den 26 januari 2006 begärde E-M.Ö. att få två månaders anstånd med att inkomma med eventuella synpunkter på förslaget till beslut och underlaget i ärendet.

Hon befann sig för tillfället i USA och skulle inte vara tillbaka i Sverige förrän efter två månader. Föredragningspromemorian sändes då till E-M.Ö. via e-post, så att hon fick ta del av förslaget till beslut. Handläggaren bedömde att det inte fanns skäl att bevilja två månaders anstånd. Det var inte troligt att E-M.Ö. skulle kunna tillföra några handlingar som skulle förändra förslaget till beslut om livränta, och hon bedömdes ha rimlig tid för att ta del av handlingarna och inkomma med synpunkter. E-M.Ö. fick besked om att anstånd inte beviljades.

Vad gäller begäran om anstånd har JO tidigare i inspektionsprotokoll, dnr 719-2002, uppgivit följande:

> JO anförde att om parten eller i förekommande fall partens ombud begär anstånd med att utveckla sin talan bör självfallet anståndsbegäran vara motiverad. Enligt JO:s uppfattning bör försäkringskassan i annat fall vara restriktiv med att bevilja anstånd och generellt sett också vara restriktiv med att bevilja alltför långa anstånd. JO erinrade om att försäkringskassan har ett ansvar för att driva ärendet framåt.

Föredragningspromemorian sändes till E-M.Ö. via e-post, så att hon fick ta del av förslaget till beslut. Rimligen borde Försäkringskassan ha erbjudit sig att skicka hela underlaget till henne i USA.

Angående beslutsunderlag som har saknats

Bilagorna 16, 17 och 18 som var upptagna i bilageförteckningen i föredragningspromemorian fanns inte med när förslag till beslut om livränta skickades till E-M.Ö. De var heller inte med vid socialförsäkringsnämndens sammanträde den 28 februari 2006. Det som framgår av utlåtanden från arbetslivstjänster och AMI framgick även av föredragningspromemorian. Försäkringsläkaren har haft tillgång till samtliga handlingar när den medicinska bedömningen gjordes. E-M.Ö. hade i samband med kommuniceringen av förslag till beslut om helt sjukbidrag tagit del av de bilagor som nu har saknats.

Det är olyckligt att samtliga handlingar inte har funnits med i det underlag som skickats till E-M.Ö. samt vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. Det är beklagligt att ett fel av denna typ har begåtts och en ursäkt har framförts till E-M.Ö. när felet upptäcktes. Naturligtvis ska samtliga handlingar som ligger till grund för ett beslut finnas med vid kommunicering och som underlag för socialförsäkringsnämnden, vilket de också gör i normalfallet.

Angående handläggningstiden i arbetsskadeärendet

Försäkringskassan fick den 24 augusti 2000 in ett första yrkande om livränta från E-M.Ö. Försäkringskassans utredning av ärendet påbörjades genom att en handläggare tilldelades ärendet och tog kontakt med E-M.Ö. i mars 2004. Därefter blev ärendet liggande mellan juni 2004 och december 2005 utan att några ytterligare åtgärder vidtogs.

I början av 2000-talet var ärendemängden inom arbetsskador mycket hög och det fanns inte tillräckliga resurser. Detta medförde en mycket hög arbetsbelastning för de handläggare som arbetat med utredning av arbetsskador, vilket har inneburit att handläggningstiderna överlag har varit långa i arbetsskadeärenden. Någon annan förklaring än att handläggaren haft för hög arbetsbelastning finns inte till varför ärendet blivit liggande innan det startades upp samt en lång period utan att utredning gjorts. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

För att komma till rätta med de långa handläggningstiderna satsade Försäkringskassan i Jämtland under våren 2005 stora resurser på att öka bemanningen på arbetsskadeavdelningen. Stora satsningar har även gjorts av Försäkringskassan centralt under 2006 för att korta ner handläggningstiderna. Samtliga ärenden inkomna före den 1 januari 2006 handläggs vid särskilda kontor, vilket har givit länsorganisationerna inom Försäkringskassan möjlighet att

fokusera på nyinkomna ärenden. Målsättningen är att samtliga ärenden ska avgöras inom 120 dagar från det att ansökan inkom. För att detta mål ska nås arbetas det aktivt med mål- och resultatuppföljningar.

Försäkringskassan beklagar än en gång de olyckliga omständigheterna i ärendet.

E-M.Ö. kommenterade remissvaret. Hon tillbakavisade därvid Försäkringskassans påstående om att föredragningspromemorian hade skickats till henne i USA.

Bedömning

Försäkringskassan har genom ett beslut den 28 februari 2006 avslagit E-M.Ö:s ansökan om livränta. E-M.Ö. har överklagat beslutet till Länsrätten i Jämtlands län (mål nr 509-06). Länsrätten har ännu inte avgjort målet.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag från huvudregeln kan ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera. Gynnande beslut, t.ex. bifall till en ansökan, kan fattas utan föregående kommunicering. Det kan även vara uppenbart onödigt att kommunicera material i ärenden med negativ utgång, t.ex. om materialet saknar eller har ett mycket begränsat värde.

När det gäller kommunicering av beslutsunderlag i ärenden som ska föredras i och beslutas av socialförsäkringsnämnd bör enligt Försäkringskassans Vägledning 2001:12, Socialförsäkringsnämnder, den försäkrade kommuniceras föredragningspromemorian med eventuella bilagor och föredragandens förslag till beslut (se även JO 1996/97 s. 319 och 322).

JO har i flera ärenden uttalat att Försäkringskassan bör vara restriktiv med att bevilja anstånd och generellt sett också vara restriktiv med att bevilja alltför långa anstånd när det inte framförts några skäl för begäran om anstånd. Enligt min mening är det emellertid uppenbart att det förhållandet att en försäkrad på grund av semester eller liknande inte har kunnat ta del av det material som Försäkringskassan har kommunicerat med honom eller henne utgör ett fullgott skäl att bevilja anstånd. Om anstånd vägras i ett sådant fall innebär det i princip att bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen åsidosätts. I det aktuella fallet har visserligen hävdats i remissvaret att Försäkringskassan kommunicerade föredragningspromemorian med E-M.Ö. via e-post. Detta har dock bestridits av E-M.Ö. Oavsett vilket anser jag att E-M.Ö. borde ha beviljats anstånd i ärendet. Jag vill i denna del tillägga att jag finner Försäkringskassans uttalande om att det inte var ”troligt” att E-M.Ö. skulle kunna tillföra några handlingar som skulle förändra förslaget till beslut om livränta något anmärkningsvärt. Ett sådant synsätt tyder enligt min mening på bristande förståelse för kommuniceringsskyldighetens grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet.

Det material som skickades till E-M.Ö:s hemadress var inte heller komplett utan vissa bilagor till föredragningspromemorian saknades. Samma brist vidlådde också socialförsäkringsnämndens material vid sammanträdet då E-

M.Ö:s ärende avgjordes. Sådana misstag är naturligtvis inte acceptabla. Jag vill här återigen framhålla kommuniceringsskyldighetens betydelse för den enskildes rättssäkerhet.

När det, slutligen, gäller handläggningstiden i ärendet kan jag inledningsvis konstatera att E-M.Ö:s ansökan kom in till kassan i augusti 2000 och att beslut i ärendet meddelades först i februari 2006. En så utdragen handläggning strider mot bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen (1986:223) enligt vilken varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Sammantaget är jag mycket kritisk till Försäkringskassans handläggning av E-M.Ö:s ansökan om livränta. Eftersom Försäkringskassan synes införstådd med bristerna i handläggningen och, såvitt gäller handläggningstiden, vidtagit åtgärder för att förhindra en upprepning av det inträffade anser jag att ytterligare uttalanden från min sida inte är nödvändiga.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för handläggningen av ett ärende enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

(Dnr 1441-2006)

JO Nordenfelt meddelade den 25 juni 2007 ett beslut gällande Försäkringskassans kontor i Oskarshamn och Kalmar. Beslutet hade följande lydelse.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 22 mars 2006, klagade T.F. på Försäkringskassans hantering av hans ärende om ersättning enligt lagen om statligt personskadeskydd. Han anförde bl.a. att han fortfarande åtta år efter sin skadeanmälan inte hade fått något beslut i ärendet och att Försäkringskassan hade slarvat bort två uppsättningar av de handlingar som han hade gett in.

Utredning

Försäkringskassans akt i ärendet lånades in. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över det som T.F. framfört i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören Elisabeth Hamilton, följande.

Sammanfattning av ärendet

T.F. (T.F.) har i en skadeanmälan enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) anmält att han den 13 december 1997 under värnpliktstjänstgöring ådrog sig en hörselskada. Ett skott från ett mausergevär avlossades av misstag med mynningen ca en meter från T.F:s öra (på vilken sida anges inte).

Den 23 februari 1998 inkom skadeanmälan till Försäkringskassans kontor i Oskarshamn (Fk Oskarshamn). Som skada anges ”Öronsus, har svårt att somna om nätterna”.

Den 4 maj 1998 inkom audiogram från den 2 och 20 mars 1998 till Fk Oskarshamn.

Den 20 maj 1998 skickar handläggaren på Fk Oskarshamn över handlingar om skadan till AMF Trygghetsförsäkring. I följemeddelandet anges inte vilka handlingar som översänds.

I följemeddelandet har handläggaren skrivit: ”Kassan har inte tagit ngt beslut eftersom audiogrammen inte visar någon nedsättning. Medd. till mil. myndigheten att medd. oss om ngt ytterligare audiogram uppr. vid utryckningen.”

Den 5 juni 1998 skickar samma handläggare till AMF ”Handl. till anmäld hörselnedsättning”. Vilken/vilka handlingar anges inte.

Den 19 april 2000 inkom till Fk Oskarshamn en ny skadeanmälan för samma skada samt ett nytt audiogram från den 25 oktober 1999.

Den 11 december 2000 skickar samma handläggare som tidigare kopia av audiogrammet till AMF utan kommentarer i följemeddelandet.

Den 24 januari 2001 inkom två skrivelser till Fk Oskarshamn, den ena från Statens Trygghetsnämnd, den andra från Kammarkollegiet. Statens Trygghetsnämnd hänvisar till att regleringen av skadan görs på Kammarkollegiet. Kammarkollegiet anhåller om att Försäkringskassan snarast prövar ärendet eftersom man innan dess inte kan pröva ärendet.

Den 21 juni 2004 (sic!) skickar samma handläggare på Fk Oskarshamn som tidigare ett brev till T.F. Någon prövning enligt Kammarkollegiets önskemål har inte gjorts.

I brevet anges oavkortat följande:

> Med anledning av inkommen anmälan om hörselnedsättning under hemvärnsövning kan du få skadan prövad hos oss.
>
> Numera krävs en särskild ansökan om man gör anspråk på ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Vi bifogar därför ansökan + informationsblad.
>
> Någon särskild prövning av ditt ärende kommer därför inte att göras förrän ansökan enligt ovan inkommer. Om någon ansökan inte inkommer senast den 5 juli tolkar vi detta som att du inte gör anspråk på någon ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Ditt ärende kommer i så fall att avskrivas från vidare handläggning.

Den 24 juni 2004 inkom T.F:s ansökan om ersättning till Fk Oskarshamn.

Den 16 februari 2006 upprättades på Försäkringskassans kontor i Kalmar en journal i anslutning till att ärendet tillsammans med omkring 650 andra ärenden med stöd av ett beslut från Försäkringskassans huvudkontor överfördes till Försäkringskassan i Skåne för handläggning. Denna överflyttning omfattade alla ärenden i länet inkomna t.o.m. december 2005 och där handläggning inte påbörjats. En motsvarande överflyttning har gjorts även från andra län i syfte att få bukt med de balanser som uppstått.

Ingen tidigare journal finns. Den nu upprättade journalen innehåller en uppräkning av de handlingar som nämnts i det föregående. Utöver vissa registerutdrag innehåller akten inga andra handlingar eller uppgifter om handläggningen. Skriftlig dokumentation saknas om de telefonkontakter T.F. beskriver i sin anmälan till JO. Det finns inte heller någon dokumentation om att handlingar vid två tillfällen ”slarvats bort”. Det går i akten inte att utläsa vilka journaler T.F. syftar på som på så vis skulle ha försvunnit. Ingen förklaring finns till varför Kammarkollegiets brev inte har besvarats och dess begäran om prövning inte hörsammats.

Yttrande

Av de tillgängliga handlingarna står det klart att en utredning skulle ha kunnat påbörjas redan 1998 med sikte på ett beslut i frågan om det uppkommit en skada enligt LSP. Den närmaste förklaringen till att en sådan utredning inte

kom till stånd är samma kunskapsbrist som låg till grund för en tidigare JO-anmälan 1999 (JO:s dnr 1512-1999). Enligt JO:s beslut den 6 juni 2000 hade handläggningen i det ärendet på Försäkringskassan i Kalmar län och Södermanlands län visat på en ”anmärkningsvärd brist på kunskap om lagstiftningen på detta område”. Handlingarna i T.F:s ärende visar jämförbara kunskapsbrister. Dessvärre har väntetiden denna gång blivit mer än dubbelt så lång.

Det kan tilläggas att handläggaren i T.F:s ärende slutade på Försäkringskassan med tjänstepension sommaren 2004.

Kunskapsbristen gäller innehållet i 16 § andra stycket LSP. Bestämmelsen innebär att trots att en ersättning i skadeärendet inte ska regleras av Försäkringskassan ska ärendet ändå prövas av Försäkringskassan för att fastställa om det rör sig om en skada enligt LSP.

Eftersom handläggaren tyvärr inte har haft klart för sig konsekvenserna av att det rört sig om ett LSP-ärende, har ärendet under lång tid varit arkiverat eller vilande i avvaktan på eventuella anspråk på ersättning från Försäkringskassan.

När ärendet överflyttades till Skåne har ärendet registrerats med den 24 juni 2004 som startdatum. Det var då hans ansökan om ersättning kom till Fk Oskarshamn. Det innebär en framflyttning av den faktiska starttidpunkten med sex år! Till detta kommer att en ansökan om ersättning inte behövs för de s.k. serviceärendena. Försäkringskassan prövar där som service till Kammarkollegiet om vissa skador enligt LSP uppkommit.

Försäkringskassan i Kalmar län kan endast med bestörtning och beklagande konstatera de avsevärda bristerna i hanteringen av ärendet och den helt oacceptabla tid som förflutit utan att en relevant handläggning påbörjats.

I syfte att höja kunskapsnivån inom arbetsskade- och LSP-området, bättre kunna dra nytta av samlade kunskaper, minska handläggningstiderna och öka likformigheten i bedömningen av ärendena har under 2005 all handläggning av dessa ärenden i länet koncentrerats till Försäkringskassans kontor i Kalmar.

För att nu snabbast möjligt kunna avsluta T.F:s ärende överlämnas akten till kontoret i Kalmar för en handläggning med maximal förtur. Ärendet ska inte på nytt sändas till Skåne.

T.F. gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Jag har fått veta att kassan fattade beslut i ärendet den 7 juli 2006.

Bedömning

Som framgår av 16 § första stycket lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) är bestämmelserna i 8 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) i stora delar tillämplig även i ärenden enligt LSP. Enligt 16 § andra stycket LSP gäller detta emellertid inte den bestämmelse i 8 kap. 3 § andra stycket LAF som anger att frågan om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada endast skall prövas i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt LAF. En anmälan om skada enligt LSP skall alltså, till skillnad från en anmälan enligt LAF, *alltid* prövas av Försäkringskassan. JO har vid tidigare tillfällen erinrat om innehållet i och innebörden av 16 § andra stycket LSP (se bl.a. JO 2000/01 s. 372). Det är ytterst anmärkningsvärt att Försäkringskassan alltjämt uppvisar en sådan kunskapsbrist inom detta område. Som framgår av Försäkringskassans remissvar har i ärendet även förekommit allvarliga brister i handläggningen som sådan. T.F:s skadeanmälan kom in till kassan den 23 februari 1998. Beslut i ärendet fattades den 7 juli 2006. Handläggningstiden uppgick således till mer än åtta år. Den extremt långa hand-

läggningstiden är en följd av både okunskap om den aktuella lagstiftningen och allvarliga brister i handläggningen. Försäkringskassan förtjänar mycket allvarlig kritik för sin hantering av ärendet.

Tillämpningen av kommuniceringsregeln i 13 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd

(Dnr 2042-2006)

I en anmälan mot Försäkringskassan, försäkringskontoret Södermalm i Stockholm, uppgav M.A. bl.a. att kassan hade underlåtit att kommunicera en ansökan om underhållsstöd med honom.

Försäkringskassans akt i ärendet begärdes in och granskades. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över bl.a. den inledande handläggningen av ärendet, mot bakgrund av bestämmelsen i 13 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd. – Kassan anmodades även att yttra sig över en fråga om handläggningen av en fråga om utlämnande av handlingar till M.A. Den frågan tas dock inte med i detta referat.

I sitt remissvar den 22 september 2006 hänvisade Försäkringskassan, genom länsdirektören Henrik Mehldahl vid länskontoret i Stockholm, till en här utelämnad redogörelse från försäkringskontoret Södermalm och anförde för egen del bl.a. följande.

Yttrande

Den inledande handläggningen

Vad gäller den inledande handläggningen av M.A:s ärende om underhållsstöd får Försäkringskassan anföra följande.

I 13 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) stadgas bl.a. följande. När underhållsstöd sökts skall Försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den andra föräldern. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att anföra i frågan om ansökan. I meddelandet skall även en underrättelse lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 24–28 §§ USL lämnas.

I Försäkringskassans Vägledning (2001:9 Version 2) om underhållstöd, s. 36 f., anges följande.

9.2 Underrättelse till bidragsskyldig

I USL finns särskilda regler om hur den bidragsskyldige ska underrättas när det kommit in en ansökan om underhållsstöd.

9.2.1 Omedelbart meddelande

Försäkringskassan ska omedelbart sända meddelande till den bidragsskyldige att ansökan gjorts. Detta gäller under förutsättning att den bidragsskyldiges vistelseort är känd eller går att ta reda på (13 § USL).

I samband med att Försäkringskassan registrerar att ansökan kommit in skickas förfrågningar via ADB-media till skattemyndighet och CSN. Uppgifterna från senaste taxeringen, eventuellt utbetalt studiebidrag och uppgifterna

om bidragsskyldigs totala antal barn ligger till grund för beräkningen av vad som kan fastställas som återbetalningsbelopp.

I normalfallet har Försäkringskassan tillgång till uppgifterna inom fyra dagar.

Exempel

Ansökan om underhållsstöd lämnas in till Försäkringskassan den 19 maj. Den registreras samma dag. Uppgifter från skatteregister och CSN finns tillgängliga fr.o.m. den 22 maj.

Om meddelandet med uppgift om beräknat återbetalningsbelopp inte kan skickas omgående, på grund av att till exempel inkomsten från senaste taxeringen kräver en manuell hantering, kan det vara lämpligt att ändå meddela att själva ansökan gjorts.

Meddelandet ska innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att om han eller hon har något att invända mot ansökan eller vill anföra något om återbetalningsskyldigheten, måste yttrandet muntligen eller skriftligen göras inom en viss tid. I meddelandet ska även underrättelse lämnas om de bestämmelser som gäller för underhållsstöd, underhållsstödets storlek och om återbetalningsskyldighet (13 § USL).

9.2.2 Tid för yttrande

Den bidragsskyldige ska yttra sig, om inte särskilda skäl finns, inom 14 dagar från den dag han/hon fick del av ansökan (3 § RFFS 1996:18).

Exempel

Försäkringskassan har samtliga uppgifter tillgängliga den 22 maj och registrerar meddelandet som ska skickas till den bidragsskyldige samma dag. Han tar del av meddelandet den 24 maj. Om han vill yttra sig i ärendet ska han göra det senast den 7 juni (om detta är en vardag). Beslut om underhållsstöd kan meddelas tidigast den 8 juni.

9.2.3 Meddelandets innehåll

Kommuniceringen bör innehålla uppgift om den beräknade återbetalningsskyldigheten samt hur den räknats fram. Den bidragsskyldige bör särskilt uppmärksammas på att underhållsstöd inte ska lämnas om det finns grundad anledning att anta att han eller hon betalar underhållsbidrag som motsvarar underhållsstödet. Någon återbetalningsskyldighet ska då inte heller fastställas (prop. 1995/96:208 s. 88).

Om återbetalningsbeloppet som Försäkringskassan räknat fram är lägre än underhållsstödet informeras den bidragsskyldige om att någon återbetalningsskyldighet inte kommer att fastställas, om denne i rätt ordning betalar beloppet direkt till boföräldern eller till den studerande.

Av handlingarna i nu aktuellt ärende framgår bl.a. följande. I Försäkringskassans journalanteckningar den 3 juni 2004 uppges bl.a. följande. Ansökan om fullt underhållsstöd inkom den 1 juni 2004. Den 3 juni 2004 skickas meddelandebrev, ”sköta själv”, till båda föräldrarna. Den 7 juli 2004 skickas ”Meddelande – ansökan om underhållsstöd m.m.” till M.A.

Enligt 13 § USL skall ett meddelande om ansökan om underhållsstöd omedelbart sändas till den andra föräldern. Enligt uppgift från försäkringskontoret skickas nämnda meddelande normalt parallellt med det s.k. sköta själv-brevet eller i vart fall senast inom åtta dagar från det att ansökan om underhållsstöd inkom till Försäkringskassan. Såvitt framgår av handlingarna i nu aktuellt ärende inkom ansökan om underhållsstöd den 1 juni 2004. Meddelande enligt 13 § USL har emellertid skickats till M.A. först den 7 juli 2004.

Utskicket har således inte skett inom föreskriven tid. Detta är naturligtvis inte acceptabelt och Försäkringskassan beklagar det inträffade.

M.A. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I sitt beslut den 19 december 2006 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande, såvitt avser frågan om kommunicering.

När en ansökan om underhållsstöd kommer in till Försäkringskassan skall kassan, enligt 13 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd, USL, omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragsskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 21 §. I meddelandet skall även en upplysning lämnas om innehållet i vissa bestämmelser i USL.

S.P.A:s ansökan om underhållsstöd kom in till kassan den 1 juni 2004. Den 3 juni 2004 skickade kassan en skrivelse till M.A., i vilken denne dels upplystes om att ansökan hade kommit in, dels uppmanades att ta kontakt med handläggaren av ärendet ”angående om du kan betala underhåll för (…), direkt till boföräldern (…)”. Ett meddelande enligt 13 § USL skickades först den 7 juli 2004.

Utsändandet av meddelande enligt 13 § USL dröjde alltså drygt en månad. Handläggningen i denna del kan inte ens med en för kassan mycket generös tolkning av begreppet *omedelbart* anses ha skett på föreskrivet sätt. Dröjsmålet med att sända ut meddelandet förefaller delvis ha berott på att man vid försäkringskontoret Södermalm har som rutin att först skicka ut brev för att uppmana föräldrarna att själva försöka reglera frågan om underhåll till barnet.[3] Först när parterna inte hör av sig eller när de uppgett att de inte själva har lyckats lösa frågan om underhåll skickas meddelandet ut. Jag har inte några synpunkter på att Försäkringskassan försöker att förmå föräldrar som har separerat att själva reglera underhållsfrågan. Den verksamheten bör emellertid skötas parallellt med de åtgärder som behövs för att uppfylla omedelbarhetskravet i 13 § USL.

[3] Regeringen anförde i regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan att utifrån målsättningen att separerade föräldrar i större utsträckning skall reglera underhåll till barnet direkt mellan sig, bör föräldrar som har förutsättningar därtill inte använda underhållssystemet för att reglera underhållsskyldigheten.

Kritik mot Försäkringskassan för att den avvisat en ansökan om anstånd med återbetalning av underhållsstöd som inte gjorts på fastställd blankett

(Dnr 2688-2006)

H.M. uppgav i klagomål mot Försäkringskassan bl.a. att kassan dels underlåtit att ta ställning till hans begäran om anstånd med återbetalning av underhållsstöd, dels också ansökt om indrivning hos Kronofogdemyndigheten trots att han begärt anstånd och överklagat beslutet om återbetalning.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

I sitt beslut den 19 januari 2007 angav *JO Nordenfelt* under rubriken *Rättslig reglering* följande.

När underhållsstöd lämnas till ett barn och det finns en bidragsskyldig förälder, skall denne enligt 21 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Återbetalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan i enlighet med 24–28 a §§ samtidigt som eller snarast efter det att beslutet om underhållsstöd meddelas.

Försäkringskassan får, enligt 32 § lagen om underhållsstöd, på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis bevilja anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten. Anstånd skall medges i den mån det behövs för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll. Därvid skall bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken tillämpas. Försäkringskassan får vid denna prövning beakta också om den bidragsskyldige har andra lätt realiserbara tillgångar.

Anstånd får också beviljas om det annars finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden.

Enligt 29 § lagen om underhållsstöd skall Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den bidragsskyldige inte fullgör sin återbetalningsskyldighet.

Enligt 38 § lagen om underhållsstöd gäller beslut omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

I beslutets bedömningsdel anförde JO Nordenfelt följande.

Försäkringskassan beslutade den 11 januari 2006 att H.M. skall avbetala 597 kr i månaden till Försäkringskassan för en fordring som uppkommit på grund av att H.M. hade haft anstånd med återbetalning av underhållsstöd. Med anledning av beslutet gav H.M. in flera skrivelser i vilka han dels begärde anstånd, dels framförde synpunkter rörande storleken på återbetalningsbeloppet. Handläggaren av ärendet hos Försäkringskassan försökte flera gånger att få H.M. att lämna in en ansökan om anstånd på den därför avsedda blanketten, vilket H.M. emellertid inte ville göra. Den 16 augusti 2006 avvisade Försäkringskassan H.M:s begäran om anstånd och anförde som skäl att H.M. inte

hade gjort sin ansökan på den fastställda blanketten och inte heller på något annat sätt lämnat tillräckligt underlag för en prövning i sak.

Dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv fann i ett beslut den 11 maj 1999 (JO 1999/2000 s. 330) att en skriftlig ansökan om anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldighet måste tas upp för handläggning även i de fall ansökan inte har gjorts på en av RFV fastställd blankett.

En ansökan om anstånd som inte görs på den av Försäkringskassan fastställda blanketten kan i flertalet fall antas sakna vissa av de uppgifter som Försäkringskassan behöver för sitt ställningstagande. Med hänsyn till Försäkringskassans utredningsansvar torde kompletteringsåtgärder från kassans sida därför ofta vara nödvändiga. Att sända ut den fastställda blanketten i syfte att få ett fullständigt underlag för en prövning kan därvid vara ändamålsenligt. Handläggningen måste emellertid – oavsett om den betalningsskyldige lämnar in denna blankett – sedermera resultera i någon form av beslut som den försäkrade i förekommande fall kan begära överprövning av. I detta fall kom det att dröja till den 16 augusti 2006 innan Försäkringskassan meddelade beslut i frågan, trots att H.M. redan i februari uttryckligen hade begärt anstånd. Enligt min mening borde Försäkringskassan ha prövat anståndsfrågan tidigare. Jag kan också konstatera att Försäkringskassan vid sin bedömning förbisåg underlag som H.M. gett in. Det är inte acceptabelt. I detta fall har Försäkringskassans bristfälliga handläggning fått allvarliga konsekvenser för H.M. i det att ärendet så småningom hamnade hos Kronofogdemyndigheten med en åtföljande registrering av H.M. i myndighetens register.

Försäkringskassan förtjänar kritik för handläggningen av H.M:s begäran om anstånd.

Fråga om krav på överklagandehänvisning till ett beslut om fortsatt anstånd med återbetalning av utgivet underhållsstöd. Även fråga om krav på att en begäran om anstånd görs på fastställd blankett

(Dnr 848-2006)

I en anmälan, som kom in till JO den 20 februari 2006, klagade C.M. på Försäkringskassans (försäkringskontoren Helsingborg och Ängelholm) handläggning av ett ärende om återbetalning av underhållsstöd. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande.

C.M. är återbetalningsskyldig till Försäkringskassan för utgivet underhållsstöd. Under 2005 betalade han 1 350 kr i månaden till Försäkringskassan, varav 177 kr avsåg avbetalning av en skuld som uppkommit på grund av att C.M. haft anstånd med återbetalningen.

I ett beslut den 9 januari 2006 bestämde Försäkringskassan C.M:s återbetalningsbelopp, dvs. återbetalning av månatligen utgivet underhållsstöd, för tiden februari 2006–januari 2007 till 1 273 kr i månaden. Försäkringskassan skickade därefter ut en skrivelse, daterad den 11 januari 2006, till C.M., i vilken denne upplystes om att ett tidigare beslut om anstånd med återbetal-

ning upphört att gälla och att C.M. måste betala minst 1 909 kr i månaden till Försäkringskassan. I samma skrivelse, under rubriken ”Beslut”, beviljade Försäkringskassan C.M. ”nytt anstånd för belopp som överstiger betalningsplanen”.

Sedan C.M. i en skrivelse den 22 januari 2006 invänt mot Försäkringskassans beslut och föreslagit ett annat avbetalningsbelopp skickade Försäkringskassan ut en blankett för ansökan om anstånd till C.M. Vid ett därpå följande telefonsamtal mellan Försäkringskassans handläggare och C.M. uppgav C.M., på fråga av handläggaren, att hans skrivelse skulle betraktas som en begäran om omprövning. I en skrivelse den 7 februari 2006 till C.M. anförde Försäkringskassans handläggare bl.a. följande.

– – –

Vid vårt samtal på telefon den 2 februari 2006 gav jag dig felaktig information och detta ber jag om ursäkt för.

Det beslut om anstånd med betalningsplan daterat 2006-01-11 som du vill få omprövat finns det tyvärr ingen omprövningshänvisning till och går därför ej att pröva om.

Du måste inkomma med en anståndsansökan och därefter invänta Försäkringskassans beslut för att därefter inkomma med begäran om omprövning.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över C.M:s anmälan, särskilt med avseende på frågorna om beslutet den 11 januari 2006 var omprövningsbart samt huruvida en ansökan om anstånd måste göras på den av Försäkringskassan fastställda blanketten.

I sitt remissvar gjorde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören Stig Orustfjord, följande bedömning.

Beslutet om anstånd

Det beslut om fortsatt anstånd som Försäkringskassan sände till C.M. den 11 januari 2006 var ett positivt beslut i den meningen att när det tidigare beviljade anståndet upphörde i och med utgången av januari månad så behöver han vid nästa förfallodag inte betala hela den uppkomna skulden. Ur den aspekten fanns inte anledning att ange hur han skulle förfara för att begära omprövning av beslutet.

Oavsett om det finns en anvisning eller inte om hur en begäran om omprövning ska göras ska Försäkringskassan om en sådan begäran kommer in pröva om det finns förutsättningar att ompröva beslutet. Att ett beslut saknar omprövningshänvisning är inte avgörande för om det är omprövningsbart eller inte. Beslutet har av C.M. uppfattats som att det går honom emot. Försäkringskassan borde därför ha omprövat beslutet.

Med hänvisning till den nya bestämmelsen om avbetalning på skuld (33 § USL) lämnades också information om att han vid varje förfallodag ska avbetala på skulden med minst 1 909 kr, dvs. 1,5 gånger återbetalningsbeloppet som var 1 273 kr. I beslutet upplyste Försäkringskassan än en gång om att C.M. hade möjlighet att ansöka om anstånd. Dessutom informerades om att Försäkringskassan är skyldig att överlämna obetalda fordringar till kronofogdemyndigheten.

Ansökan om anstånd

Regeringen har i 8 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd bemyndigat Försäkringskassan (tidigare Riksförsäkringsverket) att lämna de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen om underhållsstöd. I Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1996:18) om underhållsstöd anges i 11 § att ansökan om anstånd görs på en av Försäkringskassan fastställd blankett.

Det anges inte i föreskriften att ansökan måste göras på denna blankett. Blanketten är närmast att betrakta som en hjälp för den enskilde att uppge de aktuella inkomster och utgifter som Försäkringskassan behöver uppgift om för att med stöd av bl.a. reglerna i 7 kap. 4–5 §§ utsökningsbalken och Skatteverkets rekommendationer kunna bedöma om den sökande av ekonomiska orsaker kan beviljas anstånd. Inget hindrar att den sökande lämnar önskade uppgifter på annat sätt än genom den framtagna blanketten. Uppgifter som lämnas ska styrkas av sökanden. Genom att använda den framtagna blanketten minskar risken för att den sökande ska behöva lämna kompletterande information till Försäkringskassan.

C.M. har enligt Försäkringskassans noteringar den 22 januari 2006 varit i kontakt med Försäkringskassan angående betalningen. Han lämnade då inte in någon formell ansökan om anstånd. Mot bakgrund av att han föreslog ett lägre avbetalningsbelopp än det som Försäkringskassan angett i beslutet om anstånd sände Försäkringskassan en ansökningsblankett till honom i syfte att få ett fullständigt underlag för en prövning i enlighet med hans önskemål.

C.M. yttrade sig över remissvaret.

I sitt beslut den 21 november 2006 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

De frågor som kan ställas med anledning av Försäkringskassans skrivelse den 7 februari 2006 är främst huruvida beslutet den 11 januari 2006 var omprövningsbart samt om en ansökan om anstånd måste göras på den av Försäkringskassan fastställda blanketten.

När det det gäller frågan om beslutet var omprövningsbart ansluter jag mig till Försäkringskassans bedömning att det var korrekt att inte förse beslutet med en underrättelse om hur man begär omprövning (jfr 21 § andra stycket förvaltningslagen). Utöver de av Försäkringskassan anförda skälen till denna bedömning vill jag tillägga att den som är missnöjd med ett sådant beslut som det nu är fråga om, vilket närmast är att anse som en upplysning, har möjlighet att begära omprövning av Försäkringskassans beslut om återbetalningsbelopp. Han eller hon har också möjlighet att begära anstånd med betalningen.

Sedan C.M. vid telefonsamtalet med Försäkringskassans handläggare meddelat att hans skrivelse skulle uppfattas som en begäran om omprövning hade emellertid kassan att hantera den i enlighet därmed, dvs. i första hand pröva om beslutet den 11 januari 2006 var omprövningsbart. Jag ser inte någon anledning att här uttala mig om vilken bedömning kassan därvid borde ha gjort. Jag vill emellertid framhålla att om Försäkringskassan anser att ett beslut inte är omprövningsbart skall detta komma till uttryck i ett avvisningsbeslut och inte, som i detta fall, i en skrivelse till den berörde. Jag vill i sammanhanget också nämna att det förhållandet att ett beslut inte är försett med en underrättelse om hur man begär omprövning inte i sig utgör något skäl för

att inte ta upp en sådan begäran, vilket också Försäkringskassan har påpekat i sitt remissvar.

Jag övergår nu till frågan om vilka krav som kan ställas på en ansökan om anstånd.

Dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv fann i ett beslut den 11 maj 1999 (JO 1999/2000 s. 330) att en skriftlig ansökan om anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldighet måste tas upp för handläggning även i de fall ansökan inte har gjorts på en av RFV fastställd blankett.

En ansökan om anstånd som inte görs på den av Försäkringskassan fastställda blanketten kan i flertalet fall antas sakna vissa av de uppgifter som Försäkringskassan behöver för sitt ställningstagande. Med hänsyn till Försäkringskassans utredningsansvar torde kompletteringsåtgärder från kassans sida därför ofta vara nödvändiga. Att sända ut den fastställda blanketten i syfte att få ett fullständigt underlag för en prövning kan därvid vara ändamålsenligt. Handläggningen måste emellertid – oavsett om den betalningsskyldige lämnar in denna blankett – sedermera resultera i någon form av beslut som den försäkrade i förekommande fall kan begära överprövning av.

I sin skrivelse den 22 januari 2006 uppgav C.M. att han var beredd att betala 1 500 kr i månaden i stället för av Försäkringskassan fastställda 1 909 kr. C.M. ansökte inte uttryckligen om anstånd i skrivelsen, men den synes ändå – helt riktigt enligt min mening – ha uppfattats på det sättet av Försäkringskassan. Det framstår samtidigt som uteslutet att skrivelsen utan kompletteringar kunnat läggas till grund för en sakprövning av anståndsfrågan. Jag anser mot den bakgrunden inte att det var fel av Försäkringskassan att som en kompletteringsåtgärd skicka ut en ansökningsblankett till C.M. Försäkringskassan borde emellertid ha angett en tidsfrist för kompletteringen och därefter ha fattat ett beslut med anledning av ansökan.

De ovan angivna bristerna i Försäkringskassan har av allt att döma sin grund i att C.M. missuppfattade den information som han fick från Försäkringskassan. Jag har förståelse för det. Det måste enligt min mening gå att på ett mer lättbegripligt sätt än som skett i C.M:s ärende förmedla till den bidragsskyldige vilka skyldigheter han eller hon har gentemot Försäkringskassan. Enskilda har rätt att kräva av en myndighet att den uttrycker sig på ett lättbegripligt sätt. Behovet av tydlighet gör sig extra starkt påmint i ärenden där en enskild åläggs betalningsskyldighet mot det allmänna, t.ex. i form av återbetalning av underhållsstöd, eftersom myndigheter ofta har en skyldighet att skyndsamt vidta åtgärder för att driva in fordringar, om den enskilde inte betalar (se t.ex. 29 § lagen om underhållsstöd, enligt vilken Försäkringskassan utan dröjsmål skall vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den bidragsskyldige inte fullgör sin återbetalningsskyldighet). Försäkringskassan bör se över sina rutiner i ärenden om återbetalning av underhållsstöd, där den bidragsskyldige haft anstånd. Det kan t.ex. finnas anledning att fundera på om inte återbetalningsbeloppet och det belopp som den bidragsskyldige faktiskt skall betala skulle kunna anges i samma handling.

Handläggningstiden hos försäkringskassa i ett ärende om omprövning av pensionsrätt

(Dnr 1454-2006)

I ett beslut gällande Försäkringskassans länskontor Stockholm anförde *JO Nordenfelt* den 29 november 2006 följande.

Anmälan m.m.

I en skrivelse, som kom in till JO den 23 mars 2006, begärde S.K. att JO skulle granska Försäkringskassans handläggning av ett omprövningsärende med anledning dels av den ”extremt långa handläggningstiden”, dels den korta tiden för överklagande. Till sin skrivelse hade S.K. fogat Försäkringskassans beslut den 9 februari 2006 att avskriva hans begäran om omprövning.

Försäkringskassans akt i ärendet begärdes in och granskades. Handläggaren av ärendet hos JO upprättade därefter en promemoria, daterad den 13 april 2006, med bl.a. följande innehåll.

– – –

Dåvarande Stockholms läns allmänna försäkringskassa (forts. kassan) beslutade den 25 februari 2001 att ändra ett tidigare beslut angående S.K:s pensionsrätt för år 1998. I en skrivelse som kom in till kassan den 20 mars 2001 begärde S.K. omprövning av beslutet. Försäkringskassan beslutade den 9 februari 2006 att avskriva S.K:s begäran, med hänvisning till att denne ”erhållit rättelse av år 1998” i ett beslut den 28 september 2005. Beslutet den 9 februari 2006 angavs vara fattat enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) jämförd med 32 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer.

I en skrivelse som kom in till Försäkringskassan den 23 mars 2006 begärde S.K. att ärendet skulle tas upp till förnyad omprövning. Försäkringskassan har den 27 mars 2006 antecknat i ärendejournalen att S.K. inte erhållit beslutet den 28 september 2005 och att avskrivningsbeslutet skett av misstag. Försäkringskassan har den 27 mars 2006 också fattat ett omprövningsbeslut varigenom beslutet om pensionsrätt för år 1998 har ändrats.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över vad S.K. hade framfört och innehållet i promemorian av den 13 april 2006.

I ett remissvar den 22 juni 2006 anförde Försäkringskassan (länskontoret Stockholm), genom länsdirektören Henrik Meldahl, bl.a. följande. (Den i remissvaret omnämnda redogörelsen från omprövningsenheten har utelämnats här.)

– – –

Bakgrund

Försäkringskassan hänvisar till omprövningsenhetens redogörelse för ärendet.

Yttrande

S.K. har anfört att handläggningstiden av hans begäran om omprövning varit extremt lång.

Av 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring – AFL – framgår att beslut av Försäkringskassan som har fattats av tjänsteman i ärenden om allmän försäkring skall omprövas av Försäkringskassan om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §. Riksförsäkringsverket rekommenderar att sådan omprövning görs inom sex veckor från det att omprövning begärdes om inte särskilda skäl föranleder annat (Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2001:4] om omprövning och ändring enligt lagen om allmän försäkring). Försäkringskassan tillämpar samma tidsfrister avseende omprövningar enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension – LIP.

S.K:s begäran om omprövning inkom den 20 mars 2001. Den 9 februari 2006 avskrevs begäran om omprövning på grund av att omprövningsenheten felaktigt uppfattat att ett maskinellt beslut redan fattats.

Beslut i ärenden rörande pensionsrätt kan endast fattas efter det att Skatteverket fastställt den taxerade inkomsten. Omprövningsenheten vid länskontoret i Stockholm har, när taxerad inkomst ännu inte fastställts, valt att invänta sådant beslut från Skatteverket i stället för att avslå begäran om omprövning på den grunden att taxerad inkomst för det aktuella året saknas. Försäkringskassan har i S.K:s ärende haft telefonkontakt med Skatteverket från det att begäran om omprövning inkom. Efter att taxeringsbeslut fattats den 3 juli 2003 har Försäkringskassan inväntat att dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) skulle ”göra en körning av beslutet”. Omprövningsenheten har haft telefonkontakt med RFV vid ett flertal tillfällen angående att denna körning synes ha dragit ut på tiden. Försäkringskassan kan i efterhand konstatera att en körning ägt rum kort tid efter att en skriftlig förfrågan (s.k. ARS-fråga) skickats till RFV i juli 2005. Möjligen skulle en sådan skriftlig förfrågan ha bort skickas i ett tidigare skede.

Försäkringskassan anser att riktigheten i att invänta andra myndigheters beslut i och för sig kan ifrågasättas. Det får dock anses att Försäkringskassan har gjort vad som kan begäras enligt 7 § förvaltningslagen avseende handläggningen när det gäller att driva ärendet framåt fram till den tidpunkt då Skatteverket fattat sitt beslut. Möjligen har handläggningen därefter fram till att omprövningsenheten kontaktat Försäkringskassans huvudkontor (tidigare RFV) varit för passiv. Härefter har helt klart för lång tid förflutit innan (det i och för sig felaktiga) avskrivningsbeslutet fattades. Att en begäran om omprövning blir liggande utan åtgärd är naturligtvis inte acceptabelt. Försäkringskassan beklagar att handläggningen dragit ut på tiden. Med anledning av det inträffade har omprövningsenheten diskuterat situationen med berörda handläggare för att se över rutiner.

S.K. har i sin anmälan gjort gällande att tiden för att överklaga avskrivningsbeslutet varit för kort. Ett beslut om avskrivning innebär att sakfrågan inte prövas. Det betyder i sin tur att reglerna om överklagande i förvaltningslagen skall tillämpas i stället för reglerna i LIP. Enligt 23 § förvaltningslagen skall ett beslut överklagas inom tre veckor från den dag då klaganden fått del av beslutet.

Vad gäller riktigheten i de olika besluten som fattats av omprövningsenheten kan följande konstateras. S.K. har begärt omprövning av ett beslut (enligt 13 kap. 7 § LIP) daterat den 25 februari 2001. I stället för att fatta ett omprövningsbeslut enligt 13 kap. 9 § LIP har omprövningsenheten fattat ett avskrivningsbeslut enligt förvaltningslagen. Omprövningsenheten har nämligen missuppfattat att det underlag för beslut, som är daterat den 28 september 2005, utgjort ett beslut. (Försäkringskassan anser att ”skrivelsen” av den 28 september 2005 trots sin utformning endast är ett underlag för beslutsfattande. Det är inte ett färdigställt beslut som expedierats. Skrivelsen är närmast att jämföra med ett arbetsmaterial.) Efter att det felaktiga avskrivningsbeslutet (vilket dessutom har innehållit felaktig hänvisning till tillämplig lag) skickats till S.K. har han inkommit med en begäran om ”förnyad omprövning”. Denna skrivelse borde ha uppfattats som ett överklagande av avskrivningsbeslutet och ärendet skulle ha överlämnats till länsrätten. Alternativt skulle Försäk-

ringskassan – vilket torde ha varit det mest riktiga – ha rättat avskrivningsbeslutet enligt 27 § förvaltningslagen. Avskrivningsbeslutet har varit uppenbart oriktigt. Försäkringskassan har inte, efter avskrivningsbeslutet, ägt fatta ett omprövningsbeslut.

Sammanfattningsvis har det funnits brister och förekommit felaktigheter i Försäkringskassans handläggning av S.K:s ärende. Försäkringskassan beklagar detta. Försäkringskassan har diskuterat åtgärder för att den uppkomna situationen ånyo inte skall uppstå.

S.K. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

S.K:s begäran om omprövning av ett beslut om pensionsrätt kom in till dåvarande Stockholms läns allmänna försäkringskassa den 21 mars 2001. Försäkringskassan har inte förrän den 27 mars 2006 meddelat ett omprövningsbeslut. En sådan handläggningstid är inte godtagbar. Jag är medveten om att den utdragna handläggningstiden till viss del beror på att man vid omprövningsenheten vid länskontoret i Stockholm, när taxerad inkomst ännu inte fastställts, valt att invänta sådant beslut från Skatteverket i stället för att avslå begäran om omprövning på den grunden att taxerad inkomst för det aktuella året saknas. Jag ställer mig tveksam till om det är en lämplig ordning. Dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv uttalade i ett beslut den 18 januari 2002 att det är att föredra att Försäkringskassan i situationer av detta slag avslår begäran om omprövning med hänvisning till att grundbeslutet är riktigt utifrån de uppgifter som Försäkringskassan har (JO 2002/03 s. 326, särskilt s. 334). Jag delar den uppfattningen. Det är både ineffektivt och förenat med risker för misstag att låta ett ärende ligga öppet under så lång tid som det nu är fråga om. Det finns i detta ärendeslag inte heller några rättssäkerhetsskäl som talar emot att begäran om omprövning avslås. Försäkringskassan skall nämligen, enligt 13 kap. 7 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, på eget initiativ ändra ett beslut om det föranleds av en ändring som gjorts i beräkningsunderlaget för beslutet eller av en ändring av ett beslut enligt skattebetalningslagen (1997:483) som avser egenavgift. Med beräkningsunderlag avses bl.a. den försäkrades taxering (se prop. 1997/98:151 s. 749). Försäkringskassan får, om jag uppfattat saken rätt, information från Skatteverket om sådana ändringar.

Oavsett det ovan anförda anser jag att Försäkringskassan borde ha kunnat avgöra omprövningsärendet tidigare. Såvitt jag förstår fanns redan i juli 2003 förutsättningar att ändra det tidigare beslutet om pensionsrätt. Jag känner mig inte övertygad om att det därefter krävts en ”körning” av taxeringsbeslutet hos dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) för att kassan skulle ha kunnat ändra beslutet. Jag anser dock inte att det finns någon anledning för mig att fördjupa mig i den frågan eftersom administrationen av pensionssystemet numera, genom att Försäkringskassan ersatt såväl de allmänna försäkringskassorna som RFV, ser något annorlunda ut. Försäkringskassan borde också ha försökt att skynda på hanteringen hos RFV.

Försäkringskassans avskrivningsbeslut den 9 februari 2006 var, som anförts i remissvaret, ogrundat. Handläggaren av ärendet hade felaktigt uppfattat

att Försäkringskassan redan ändrat sitt beslut på det sätt som S.K. begärt. Ändringsbeslutet hade emellertid inte expedierats. Detta framgick dock endast genom två asterisker efter S.K:s namn.

Det felaktiga avskrivningsbeslutet synes alltså bero på ett misstag från handläggarens sida. Det inträffade inger emellertid betänkligheter när det gäller Försäkringskassans hantering av handlingar i ärendet. Det bör inte finnas beslutsdokument i en akt utan att det på ett tydligt sätt framgår huruvida dokumentet är expedierat eller inte eller om det är fråga om arbetsmaterial eller liknande. När ett ärende blir liggande under så lång tid som nu skett är det särskilt viktigt att vidtagna åtgärder tydligt framgår av t.ex. anteckningar.

Avskrivningsbeslutet angavs vara fattat med stöd av 21 § förvaltningslagen jämförd med 32 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer. Denna motivering är helt obegriplig och har uppenbarligen tillkommit av misstag. Jag vill ändå erinra om vikten av att beslut som en myndighet meddelar innehåller korrekta laghänvisningar.

Sedan S.K. genom en begäran om ”förnyad omprövning” gjort Försäkringskassan uppmärksam på det felaktiga avskrivningsbeslutet meddelade Försäkringskassan den 27 mars 2006 ett omprövningsbeslut. Försäkringskassan har i sitt remissvar anfört att kassan på grund av avskrivningsbeslutet var förhindrad att fatta ett omprövningsbeslut och att S.K:s begäran rätteligen borde ha uppfattats som ett överklagande av avskrivningsbeslutet. Enligt Försäkringskassan kunde – som ett alternativ till att överlämna överklagandet till länsrätt – avskrivningsbeslutet ha rättats med stöd av 27 § förvaltningslagen.

Ett avskrivningsbeslut i ett omprövningsärende utgör inte något formellt hinder mot att Försäkringskassan tar upp en ny begäran om omprövning till prövning. Däremot kan den gällande begränsningen av tidsfristen för en sådan begäran utgöra ett formellt hinder. I ett sådant fall kan det, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, finnas anledning för Försäkringskassan att betrakta en begäran om ”förnyad omprövning” som ett överklagande av avskrivningsbeslutet. I S.K:s fall hade tidsfristen för begäran om omprövning uppenbarligen löpt ut när han i mars 2006 kom in med sin skrivelse med en begäran om ”förnyad omprövning”. Mot bakgrund av omständigheterna i ärendet borde Försäkringskassan ha uppfattat skrivelsen som ett överklagande av avskrivningsbeslutet och hanterat den i enlighet med reglerna i förvaltningslagen. Försäkringskassan kunde då, enligt min uppfattning, med stöd av 27 § förvaltningslagen ha återkallat avskrivningsbeslutet och tagit upp ärendet till ”förnyad” prövning och därvid meddelat ett omprövningsbeslut (jfr JO 1996/97 s. 314). Jag kan således inte säga att det var fel av Försäkringskassan att fatta ett omprövningsbeslut i ärendet, även om detta beslut i och för sig inte tillkom på ett i formellt hänseende korrekt sätt.

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.

Tillämpningen av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 2508-2005)

JO Nordenfelt meddelade den 21 november 2006 beslut i ett initiativärende. Beslutet hade följande innehåll.

Initiativet

Vid min inspektion av Försäkringskassan, länsorganisation Södermanland, den 31 maj–2 juni 2005 (JO:s dnr 2318-2005) uppmärksammade jag följande i ett ärende om sjukersättning gällande en försäkrad, M.H.

M.H. ansökte den 30 september 2003 om partiell sjukersättning. Den 11 mars 2005 beslutade Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd att avslå M.H:s ansökan om sjukersättning. Av motiveringen till beslutet framgick att M.H. inte hade kommit in med något läkarutlåtande om hälsotillstånd till sin ansökan om sjukersättning. Den 29 april 2005 överklagade M.H. beslutet och uppgav i sitt överklagande att hon skulle inkomma med nytt medicinskt underlag. Den 17 maj 2005 kompletterades ärendet med ett fullständigt läkarutlåtande. Enligt en journalanteckning den 23 maj 2005 fann Försäkringskassan att det förelåg skäl för prövning av ändring av beslutet enligt 20 kap. 10 a § 2 lagen (1962:381) om allmän försäkring. En föredragningspromemoria upprättades med förslag till delvis ändring av det tidigare beslutet.

Jag beslutade att låta utreda saken i ett initiativärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan för yttrande över kassans handläggning av ärendet. Försäkringskassan anförde i remissvaret genom länsdirektören Solveig Lindblom följande.

Bakgrund

Försäkringskassan beslutade i mars 2005 att avslå den försäkrades ansökan om sjukersättning. Av beslutet framgick att den försäkrade inte hade inkommit med något läkarutlåtande om hälsotillstånd till sin ansökan om sjukersättning. Efter att den försäkrade klagat på beslutet och inkommit med medicinskt underlag prövade kassan hennes ansökan med stöd av 20 kap. 10 a § 2 AFL och föreslog ändring av beslutet. Ärendet bokades in för behandling i socialförsäkringsnämnden (SFN) den 17 juni 2005 och den dagen fattar SFN beslut enligt förslaget.

Försäkringskassan har anmodats att inkomma med yttrande över handläggningen.

Bedömning

Handläggningen aktualiserar frågan om hur långt myndighetens ansvar sträcker sig för att bistå den enskilde med att komplettera sin ansökan med nödvändigt beslutsunderlag. Det är främst i 4 § förvaltningslagen som stöd finns för att bedöma myndighetens serviceskyldighet i förhållande till den

försäkrades ansvar att själv förse myndigheten med nödvändigt beslutsunderlag till en ansökan.

Försäkringskassans länsorganisation i Södermanland har i ett verksamhetsutvecklarbeslut från den 3 mars 2003 fastlagt vilka rutiner som ska gälla i socialförsäkringsnämndsärenden där läkarutlåtande saknas och bedöms erforderligt. Beslutet bifogas yttrandet som bilaga. I det granskade ärendet har således dessa rutiner varit vägledande.

Vid en närmare granskning av handläggningen i just detta ärende kan vi dock konstatera att det under perioden den 31 augusti 2004–den 1 februari 2005 finns ett oförklarligt långt glapp i handläggningen som vi inte kan försvara, ett glapp som medfört en onödigt lång handläggningstid. Vi har således inte följt rutinerna fullt ut men vår bedömning är trots allt den att vi har uppfyllt serviceskyldigheten såsom den avses i 4 § förvaltningslagen. Den försäkrade har ansökt om partiell ersättning vilket sannolikt också bidragit till bedömningen att den försäkrade varit förmögen att själv införskaffa nödvändigt medicinskt underlag.

I det av Försäkringskassan åberopade verksamhetsutvecklarbeslutet den 3 mars 2003 anges följande.

– – –

Bakgrund

I ansökningsärenden som gäller sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning, vårdbidrag och bilstöd finns krav att den försäkrade ska bifoga ett läkarutlåtande till sin ansökan. I många av dessa ärenden saknas läkarutlåtande när ansökan kommer in till kassan. Trots flera påminnelser lyckas inte heller kassan få in läkarutlåtandet inom rimlig tid och inom ramen för vad som kan krävas av kassan vad gäller service. Detta har fått till följd att genomströmningstiden blir längre än nödvändigt. Nedanstående rutiner beskriver kassans agerande i dessa situationer. I rutinerna har beaktats de krav som ställs på försäkringskassans serviceskyldighet och allmänna krav på handläggning av ärenden enligt 4 och 7 § § förvaltningslagen.

Rutiner

Målsättningen är att beslut alltid fattats inom 180 dagar från ansökningsdatum.

När en ansökan kommer in och läkarutlåtande saknas ska bekräftelsebrev sändas till den försäkrade inom en vecka. Bekräftelsebrevet ska innehålla en uppmaning att snarast komma in med ett läkarutlåtande. Om det redan vid detta tillfälle framgår att den försäkrade har speciella svårigheter att själv ordna med läkarbesök och läkarutlåtande ska försäkringskassan hjälpa till att ordna detta.

Om inget läkarutlåtande har kommit in eller den försäkrade inte har hört av sig efter en månad från bekräftelsebrevets datering ska handläggaren ta muntlig kontakt med den försäkrade.

Den muntliga kontakten ska dessutom reda ut om någon/vilken läkarkontakt som är tagen eller planerad samt om läkarutlåtande är att förvänta och i så fall när. Om ingen läkarkontakt ännu tagits ska den försäkrade uppmanas att göra detta omgående och därefter meddela försäkringskassan tid för läkarbesök och vilken läkare som ska besökas.

Om inget läkarutlåtande kommit in eller om den försäkrade inte hört av sig och meddelat vilken tid han eller hon har fått för läkarbesök inom 30 dagar räknat från ovanstående uppföljningssamtal ska föredragningspromemoria omgående skrivas och lämnas till föredragande för kommunicering.

I de fall den försäkrade har meddelat tid för läkarbesök och läkarutlåtandet inte kommit in inom 30 dagar räknat från tidpunkten för läkarbesöket tas ny kontakt med den försäkrade som upplyses om att läkarutlåtande inte har kommit in. Den försäkrade uppmanas att påminna läkaren samt återkomma till försäkringskassan inom 14 dagar med besked om när utlåtandet kan förväntas komma in.

Om beskedet den försäkrade har fått innebär att läkarutlåtandet inte kan förväntas inom 30 dagar ska handläggaren ta kontakt med intygsskrivande läkare och meddela vilka konsekvenser väntetiden innebär. Intygsskrivande läkare uppmanas samtidigt att komma in med läkarutlåtandet inom 30 dagar.

Om läkarutlåtandet inte har kommit in inom 30 dagar räknat från försäkringskassans kontakt med intygsskrivande läkare överlämnas ärendet till försäkringsläkare som kontaktar intygsskrivande läkare. Försäkringsläkaren informerar om att försäkringskassan kommer att gå till beslut i socialförsäkringsnämnd i ansökningsärendet - förslaget kommer att bli avslag då medicinskt underlag saknas (beslutet i SFN motiveras efter vilket ärendeslag som avses). Intygsskrivande läkare uppmanas att inom 14 dagar komma in med medicinskt underlag.

Har läkarutlåtande, trots alla dessa åtgärder, inte kommit in 14 dagar efter det att försäkringsläkaren haft kontakt med intygsskrivande läkare kontaktas den försäkrade och informeras om att vi inom 30 dagar kommer att gå till beslut i socialförsäkringsnämnd i ansökningsärendet - förslaget kommer att bli avslag då medicinskt underlag saknas (beslutet i SFN motiveras efter vilket ärendeslag som avses).

Bedömning

Enligt 20 kap. 10 a § 2 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skall Försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt lagen, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol om beslutet blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag.

Försäkringskassan beslutade den 11 mars 2005 att avslå M.H:s ansökan om sjukersättning på grund av att hon inte hade kommit in med något läkarutlåtande. Den 29 april 2005 överklagade M.H. beslutet och uppgav i sitt överklagande att hon skulle inkomma med medicinskt material som styrkte hennes arbetsoförmåga. Den 17 maj inkom, efter det att Försäkringskassan hade begärt det, ett kompletterande läkarutlåtande. Försäkringskassan prövade därefter ärendet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL och fattade ett nytt beslut.

Försäkringskassan har i remissvaret anfört att kassans handläggning av ärendet aktualiserar hur långt myndighetens ansvar sträcker sig för att bistå den enskilde med att komplettera sin ansökan. Jag uttalar mig inte om den frågeställningen eftersom det som enligt min mening är av intresse i detta ärende är om bestämmelsen i 20 kap. 10 a § AFL kan användas – som Försäkringskassan har gjort – för att ändra ett beslut med anledning av kompletterande material som getts in *efter* själva överklagandet.

JO har vid flera tidigare tillfällen behandlat denna fråga. Vid en inspektion av Östergötlands läns allmänna försäkringskassa i september 1993 uttalade justitieombudsmannen Jan Pennlöv följande (se JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 395). Syftet med reglerna om omprövning av beslut enligt AFL är att lagstiftaren velat möjliggöra snabba och enkla rättelser och att det inte kan anses rimligt att försäkringskasseärenden blir liggande i avvaktan på komplet-

tering, innan prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL görs. Sådan prövning bör i stället göras på det material som föreligger vid tidpunkten för överklagandet.

JO har vidare upprepade gånger framhållit att tidsrymden för Försäkringskassan att göra en rättidsprövning och till dess att överklagandet lämnas över till domstol inte borde överstiga en vecka samt att det är angeläget att den prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL som Försäkringskassan gör i anslutning till rättidsprövningen inte medför att överlämnandet därigenom försenas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 347).

Försäkringskassan skall således när ett beslut är överklagat endast göra en summarisk prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL innan ärendet lämnas över till länsrätten. Denna prövning skall i princip göras på befintligt material men kan givetvis även omfatta eventuella kompletteringar som tillförs ärendet av den försäkrade innan överklagandet – med den skyndsamhet som framgår ovan – överlämnas till domstol. En sådan komplettering får dock inte fördröja översändandet till länsrätt genom ytterligare utredningsåtgärder från Försäkringskassans sida i samband med prövningen enligt 20 kap. 10 a § AFL. Med tanke på den skyndsamhet som således skall råda torde det sällan finnas utrymme för Försäkringskassan att ta initiativ till att den försäkrade kompletterar sitt överklagande inför kassans prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL.

Som framgår av det ovanstående har Försäkringskassan efter det att M.H. överklagat beslutet fortsatt utredningen och kompletterat ärendet med ett nytt läkarutlåtande och därefter ändrat beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Enligt min mening borde kassan i stället efter prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL och rättidsprövning skyndsamt ha översänt överklagandet och handlingarna i ärendet till länsrätten. Om kassan ansåg att ärendet borde kompletteras i visst avseende hade kassan kunnat ange detta i ett yttrande till länsrätten.

Jag vill understryka att 20 kap. 10 a § AFL har till uppgift att möjliggöra snabba och okomplicerade ändringar av uppenbara fall. Om en sådan omprövning kräver kompletterande utredning kan saken knappast sägas vara uppenbar. Till detta kommer att den enskilde har en rätt att få sin sak prövad av domstol utan onödig fördröjning.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till Försäkringskassans handläggning av ärendet. Med dessa ord avslutar jag ärendet.

Ett initiativärende mot Försäkringskassan gällande handläggningen av överklaganden och omprövningsärenden

(Dnr 1394-2006)

JO Nordenfelt meddelade den 7 november 2006 beslut i ett på hennes initiativ upptaget ärende mot Försäkringskassan, länskontoret Stockholm och försäkringskontorsområde Botkyrka. Beslutet har följande lydelse.

Bakgrund och initiativet

Omprövningar och överklaganden av olika socialförsäkringsförmåner handläggs i Stockholmsområdet initialt vid de lokala försäkringskontor som fattat

det beslut som den försäkrade begär ändring av. Försäkringskontoret prövar om överklagandet eller omprövningsbegäran har kommit in i rätt tid och gör en prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Om överklagandet har kommit in i rätt tid skickas det vidare till länsrätten. Om den försäkrade begärt omprövning av försäkringskontorets beslut sker den omprövning som skall göras enligt 20 kap. 10 § AFL centralt vid omprövningsenheten vid länskontoret Stockholm.

Detta ärende gäller försäkringskontors handläggning av överklaganden och handläggningen av omprövningsärenden vid såväl försäkringskontor som omprövningsenheten vid länskontoret.

Vid min inspektion av Försäkringskassan, länskontoret Stockholm, försäkringskontorsområde Botkyrka, den 21 mars 2006 (JO:s dnr 1141-2006) granskade jag bl.a. försäkringskontorsområdets diarium över inkomna överklaganden och begäran om omprövning. Jag uppmärksammade följande.

Av diariet syntes framgå att handläggningstiden i ett flertal fall – särskilt vad gäller överklaganden – överskred de frister som normalt gäller. I flera fall hade Försäkringskassans handläggningstid av inkomna överklaganden uppgått till flera månader.

Jag beslutade att låta utreda saken i ett initiativärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan för yttrande över kassans handläggning av inkomna överklaganden och begäran om omprövning. I yttrandet skulle ingå en redogörelse och bedömning av de bevakningsrutiner som fanns för handläggning av överklaganden och begäran om omprövning.

Försäkringskassan hänvisade i remissvaret till en redogörelse från försäkringsområdeskontoret Botkyrka vari angavs följande.

Efter JO:s inspektion i Botkyrka gav områdeschef uppdraget att utreda var handläggningsrutinerna på området brister gällande överklaganden och begäran om omprövning. Utifrån diarielistan granskades samtliga ärenden från 2005 och framåt. Det framkom såsom JO:s inspektion visat att det framför allt var handläggningstiderna vid överklaganden som överskridits. Även tiderna för begäran om omprövning överskred i ett flertal fall gällande tidsfrister.

Utredningen visade att området arbetat med överklaganden efter ett felaktigt arbetssätt, med bristfälliga rutiner och i viss utsträckning även bristande kompetens. Det uppdagades bl.a. att ett flertal av de långa handläggningstiderna gällande överklaganden berodde på att den ansvariga handläggaren letade efter aktuell akt för att kunna sända ärendet vidare till länsrätten. Detta medförde att ärenden kunde bli liggande på lokalkontoret, ibland upp emot flera månader, innan akten påträffades och ärendet sändes till länsrätten. Området har säkerställt att dessa ärenden, efter rättidsprövning, omgående sänds till länsrätten varefter aktsökning prioriteras på lokalkontoret.

Utöver detta uppdagades att några ärenden sänts från lokalkontoret till länsrätten utan att registrering i diariet gjorts. Ärenden har då i förekommande fall registrerats först när de kommit åter från länsrätten till Försäkringskassans länskontor i Stockholm, vilket medför att handläggningstiderna blir felaktigt långa i diariet. Vidare visade det sig att längre handläggningstider påfallande ofta kunde härröras till ansvarig handläggares frånvaro. Sålunda framkom att

befintlig organisation rörande överklaganden och omprövningar även var sårbar vid semester och sjukdom.

Med anledning av de brister som framkommit vid JO:s inspektion och den vidare utredningen på lokalkontorsområdet så har ett flertal åtgärder vidtagits. Vikten av uppdraget samt att handläggning av överklaganden och begäran om omprövning är en prioriterad arbetsuppgift framhålls ytterligare från ledningens sida. Området har i avvaktan på ny organisation av besvärshanteringen säkerställt att ovanstående felaktigheter inte längre förekommer.

En uppdaterad och detaljerad rutinbeskrivning har framarbetats och implementeras under augusti 2006. För att framöver säkerställa att inkomna överklaganden och begäran om omprövning omgående handläggs enligt gällande rutiner ändras ansvarsfördelningen fr.o.m. den 1 september 2006. Ett utökat antal handläggare, med rätt kompetens, har utsetts för att garantera korrekt och skyndsam handläggning. Genom detta minskas även den tidigare sårbarheten vid ansvariga handläggares frånvaro.

Försäkringskassan anförde därutöver i remissvaret daterat den 31 juli 2006 genom tf. länsdirektören Gunn Franzén Ljung följande.

– – –

Bakgrund

– – –

Efter JO:s inspektion vidtog försäkringskontoret en utredning i syfte att utröna var det brustit i handläggningen av överklaganden och begäran om omprövning. Utredningen visade att det framför allt var tiderna rörande överklaganden som varit alltför långa. Det framkom att i flera fall där handläggningstiderna varit mycket långa berodde detta på att handläggaren letade efter aktuell akt för att kunna sända denna till länsrätten.

I andra ärenden där handläggningstiden varit för lång hade ärendet skickats till länsrätten utan att detta registrerats i diariet. Detta hade fått till följd att handläggningstiderna i diariet blivit missvisande. Långa handläggningstider kunde också ofta kopplas till ansvarig handläggares frånvaro.

Försäkringskontoret Botkyrka har med anledning av de brister som framkommit vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med situationen.

Yttrande

Enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) ska Försäkringskassan pröva om ett överklagande inkommit i rätt tid. Annan formell prövning som t.ex. om beslutet är överklagbart eller om ett ombud är behörigt att företräda den enskilde handhas av länsrätten. I det fall Försäkringskassan bedömer att överklagandet kommit in för sent ska Försäkringskassan fatta beslut om avvisning. Försäkringskassan bör i samband med rättidsprövningen också ta ställning till om det finns skäl att pröva om beslutet ska ändras enligt 20 kap. 10 a § AFL.

JO har uttalat att tidsrymden för rättidsprövning och eventuell omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL till dess att ärendet lämnas över till länsrätt inte bör överstiga en vecka.

När det gäller handläggning av begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL bör enligt JO:s uttalanden en omprövning av beslut göras inom sex veckor från det att omprövningen begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat. Rätten att fatta omprövningsbeslut enligt 20 kap. 10 § AFL är i Länsorganisation Stockholm delegerad till försäkringskonsult på försäkringsavdelningen vid länskontoret och den försäkringschefen utser. För att tidsgränsen på sex veckor ska kunna hållas är det av stor vikt att ärendet sänds från försäkringskontorsområdet till länskontoret så snabbt som möjligt.

Länsorganisationen har 2005 utfärdat ett ledningsmeddelande som reglerar länsorganisationens handläggning och rutiner avseende handläggningen av överklagande och begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut. I bilaga till ledningsmeddelandet klargörs försäkringskontorens rutiner vid handläggning av överklaganden och begäran om omprövning. De krav som enligt förvaltningslagen och JO:s uttalanden ställs på handläggningen framgår tydligt. Bilagan innehåller vidare en genomgång av de olika momenten i handläggningen där också stöd för de olika bedömningarna i handläggningen ges. De tidsramar för handläggningen som följer av JO:s uttalanden poängteras särskilt. – – –

Att handläggningstiden för ett överklagande eller begäran om omprövning avsevärt överskrider de tider som följer av JO:s uttalanden är självfallet inte acceptabelt. Det har således otvivelaktigt förekommit brister vid handläggningen av överklaganden och begäran om omprövning.

Försäkringskontorsområde Botkyrka har, såsom tidigare angivits, utrett var det brustit i handläggningen och kommit fram till att ett flertal olika samverkande faktorer har förorsakat att situationen uppkommit. Försäkringskontorsområdet har vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med dessa brister. En uppdaterad rutinbeskrivning har utarbetats och kommer att implementeras under augusti 2006.

Innehållet i rutinbeskrivningen motsvarar i relevanta delar innehållet i den tidigare nämnda bilagan till ledningsmeddelandet men har anpassats till verksamheten i försäkringskontorsområdet för att bättre kunna utgöra ett praktiskt stöd i handläggningen. Rutinbeskrivningen har vidare för att undvika de brister som framkommit detaljerats ytterligare.

Fortsättningsvis kommer också ett utökat antal handläggare med särskild kompetens att ansvara för handläggningen av överklaganden och begäran om omprövning. Detta för att säkerställa en korrekt och skyndsam handläggning och minska sårbarheten vid handläggares frånvaro.

Försäkringskassan är vidare medveten om att man i många ärenden gällande omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL inte klarar en handläggningstid på sex veckor. Den alltför långa handläggningstiden har sin orsak i en avsevärd ökning av antalet omprövningsärenden, främst rörande rätt till sjukpenning. Åtgärder i form av nyanställningar och olika former av avarbetning har vidtagits på länskontorets omprövningsenhet. Med hänsyn till de åtgärder som vidtagits och som planeras bör målet för handläggningstiden kunna nås inom sex månader.

– – –

Bedömning

Av 24 § förvaltningslagen (1986:223) följer att Försäkringskassan skall pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om så är fallet skall överklagandet och övriga handlingar överlämnas till länsrätten. Tidsrymden för rättidsprövning och, i förekommande fall, prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och till dess att överklagandet lämnas över till länsrätten bör inte överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 347).

En omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL skall normalt vara slutförd inom sex veckor (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 323).

Av utredningen framgår att det förelegat brister i framför allt handläggningen av överklaganden. I många fall har det dröjt flera månader innan försäkringskontorsområdet skickat överklagandet vidare. Det framgår av försäkringskontorsområdets redogörelse att anledningen till dröjsmålen var bl.a. ett

felaktigt arbetssätt, bristfälliga rutiner och i viss mån även bristande kompetens hos handläggaren. Det förekom att ärenden blev liggande utan åtgärder vid sjukdom eller semester. En starkt bidragande orsak till den långsamma handläggningen var vidare att försäkringskontorsområdet inte hade en tillfredsställande kontroll över sina akter – man visste helt enkelt inte var en viss akt fanns och mycket tid gick åt att lokalisera akten. Det framkom också att i några fall har tidpunkten för när överklagandet skickats till länsrätten blivit felaktigt registrerade i diariet, vilket lett till att handläggningstiderna blivit missvisande långa i diariet. Ärenden har inte registrerats när de skickats till länsrätten utan först när de kommit tillbaka från länsrätten till Försäkringskassans länskontor. Det är helt uppenbart att försäkringskontorsområdet inte har haft tillfredsställande bevakningsrutiner.

Det är självfallet helt oacceptabelt att det i flera fall tog lång tid innan överklagandet översändes till länsrätten. Det är också allvarligt att Försäkringskassan har slarvat med diarieföring av handläggningsåtgärder i så viktiga ärenden som överklaganden.

Sammantaget är jag mycket kritisk till bristerna i Försäkringskassans handläggning av överklaganden.

Jag genomförde den 27 september 2006 en inspektion av omprövningsenheten vid länskontoret Stockholm. Jag har redovisat mina synpunkter på länskontorets handläggning av ärenden om omprövningar enligt 20 kap. 10 § AFL i protokollet från inspektionen (JO:s dnr 4417-2006). Mot den bakgrunden finner jag inte anledning till något uttalande i denna del.

Försäkringskassan har under avsevärd tid dröjt med att översända ett överklagande till länsrätt

(Dnr 3243-2005)

JO Nordenfelt meddelade den 20 november 2006 beslut i två ärenden gällande Försäkringskassans, länskontoret Västernorrland, hantering av överklaganden (JO:s dnr 3243-2005 och 4-2006). Besluten är i stora delar likalydande, varför endast det ena återges här.

Anmälan

T.E. klagade i en anmälan, som kom in till JO den 18 juli 2005, på att hans överklagande av ett beslut om arbetsskadelivränta inte hade översänts till länsrätten. Han anförde bl.a. följande. Han överklagade beslutet i slutet av september 2004. Han fick i oktober 2004 en bekräftelse av tjänstemannen B.S. vid Försäkringskassan att hans överklagande hade mottagits och skulle översändas till länsrätten. Vid kontakt med länsrätten den 2 juni 2005 framkom dock att länsrätten inte hade fått hans överklagande. T.E. framförde vidare missnöje med Försäkringskassans handläggning av hans livränteärende.

Utredning

Jag inhämtade från Länsrätten i Västernorrlands län följande. T.E:s överklagande kom in till länsrätten den 7 juli 2005. Den 7 november 2005 beslutade länsrätten att undanröja det överklagade beslutet och visa målet åter till Försäkringskassan för kompletterande utredning och nytt beslut.

Remiss

I en remiss anmodades Försäkringskassan att inkomma med följande.

1. Upplysningar om Försäkringskassans rutiner för hanteringen av överklaganden. Av upplysningarna skall framgå vilka befattningshavare (inklusive tjänstetitel) som deltar i hanteringen.
2. En redogörelse för hur T.E:s överklagande har hanterats.

I remissen uppmanades Försäkringskassan att inte höra de berörda tjänstemännen om deras närmare deltagande vid handläggningen. Kassan skulle inte heller redovisa sin bedömning av det som förevarit.

Försäkringskassan anförde i remissvaret den 4 januari 2006 genom länsdirektören Lars Andersson följande.

– – –

1. I Försäkringskassans vägledning 2001:7, version 2, om omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut sägs i p. 6.6.3 bl.a.: ”Har överklagandet gjorts i rätt tid ska Försäkringskassan i normalfallet inte dröja längre tid än högst någon vecka med att överlämna överklagandet till länsrätten, även om Försäkringskassan gör en prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL[4] (…)”

Försäkringskassan i Västernorrland har i förvaltningsrättsutbildningar, med hänvisning till ovan nämnd vägledning och flera uttalanden från JO, påpekat vikten av att ett överklagande överlämnas till länsrätten inom en vecka.

Även efter genomgång av omprövnings- och besvärsdiariet har det påtalats för berörda handläggare att olika fatalietider måste hållas. Samtliga försäkringskonsulter är alltså väl medvetna om att överklaganden ska lämnas över till länsrätten inom en vecka.

Inom Försäkringskassan i Västernorrland handläggs ett överklagande enligt följande:

Ett överklagande kan inkomma till kassan per post, fax, e-post eller lämnas in till kundtjänsten vid ett försäkringskontor. Den som tar emot eller öppnar posten lämnar överklagandet till den försäkringskonsult som handlägger omprövningar och skriver yttranden över besvär i det aktuella ärendeslaget. Försäkringskonsulten skriver ofta ett mer eller mindre långt yttrande samt gör rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL. Konsulten sänder överklagandet till Länskontoret i Härnösand för registrering och därefter skickas det snarast möjligt till länsrätten med internpost.

I avsikt att påskynda hanteringen av överklaganden har länsrätten och Försäkringskassan i Västernorrland överenskommit att överklaganden kan översändas till länsrätten utan att yttranden bifogas. I de fall länsrätten anser att ett yttrande från Försäkringskassan behövs, begär man ett sådant.

[4] Lagen (1962:381) om allmän försäkring, här anmärkt.

I hanteringen av ett överklagande, enligt ovan, deltar vaktmästarpersonal (administrativa sekreterare) i postöppningen, försäkringskonsult och registrator.

2. Genom att gå igenom ärendeakten och där ta del av journalanteckningarna har följande framkommit. T.E:s överklagande som lämnades in i försäkringskontorets i Sundsvall brevinkast är ankomststämplat den 30 september 2004. Enligt gängse rutin har överklagandet överlämnats till försäkringskonsulten/föredraganden B.S. för åtgärd. I en e-post den 6 oktober 2004 till T.E. säger B.S. att hon fått överklagandet och avser att skriva ett yttrande samt sända det vidare till länsrätten.

I en skrivelse som inkom den 8 juni 2005 från T.E:s ombud Anders Ax sägs bl.a. att länsrätten inte mottagit något överklagningsärende från T.E. I sitt svar den 5 juli 2005 säger B.S. bl.a. ”att jag missat att sända över det till rätten”. Överklagandet sändes samma dag till Länskontoret för registrering och överlämnades till länsrätten den 6 juli 2005.

Förundersökning

Det som hade kommit fram i ärendet gav mig anledning att anta att befattningshavare som står under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 16 februari 2006 att inleda förundersökning rörande sådant brott.

Under utredningen hölls förhör den 2 mars 2006 med försäkringskonsult B.S. som delgavs misstanke om tjänstefel. Av förhöret framgick sammanfattningsvis följande. Hon arbetar som föredragande i socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassans rutin är att föredraganden tar ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och om det finns anledning att ändra beslutet. Därefter skickar föredraganden överklagandet vidare till länskontoret som vidarebefordrar det till länsrätten. När T.E:s ombud kontaktade henne sommaren 2005 och frågade efter överklagandet började hon leta efter det. Av någon anledning hade det hamnat i en akt [*härmed torde avses en mapp, JO:s anm.*] med kopior. Hon har en mapp med kopior av de handlingar som hon skickat till länsrätten och av någon anledning hade överklagandet hamnat där. Det var helt enkelt ett misstag att överklagandet hamnat på fel plats och inte skickats vidare till länsrätten. Hon förnekar att hon gjort sig skyldig till tjänstefel, det hela berodde på ett misstag.

Med hänsyn till de uppgifter som framkommit i förhöret fann jag att brott inte kunde styrkas. Jag beslutade därför den 20 april 2006 att lägga ned förundersökningen.

Förnyad remiss

Ärendet remitterades på nytt till Försäkringskassan, som anmodades att yttra sig över kassans handläggning av T.E:s överklagande. I remissen angavs att det i yttrandet skulle ingå en bedömning av de bevakningsrutiner som vid tidpunkten för det inträffade fanns för handläggning av överklaganden.

Försäkringskassan anförde genom länsdirektören Lars Andersson följande.

– – –

T.E:s överklagande inkom till försäkringskontoret i Sundsvall den 30 september 2004 och överlämnades samma dag till den behöriga tjänstemannen för

åtgärder, enligt de rutiner som gällt i många år (sedan 1997) och som utformats efter diskussioner med Länsrätten i Härnösand.

Innan ärendet blev föremål för diarieföring sorterades handlingen fel hos den tjänsteman som skulle handlägga överklagandet. De bevakningsmöjligheter som finns i det elektroniska diariesystemet kunde därför inte användas.

I Försäkringskassans förra yttrande i ärendet beskrevs bl.a. rutinerna för diarieföring av omprövningar och överklaganden. Att länsorganisationen diarieför dessa ärenden på en plats i länet innebär administrativ effektivitet. Det är inte givet att det blir ökad säkerhet i handläggningsprocessen om t.ex. diarieföring sprids på flera personer på olika orter. Rent teoretiskt kan handlingar komma på avvägar mellan arbetsmomenten postöppning och diarieföring.

I de avvägningar som Försäkringskassan har att göra i sin verksamhet ingår att dels identifiera risker, dels värdera risk mot sannolikhet för skadehändelse och konsekvenserna av densamma. Det är viktigt att det skapas så bra arbetsrutiner som möjligt, med andra ord rutiner som bl.a. minimerar risk för felsortering av handlingar. Det är också viktigt att rutinerna är kända och att de används på avsett sätt i ärendehandläggningen.

I den avvägning som myndigheten/länsorganisationen måste göra mellan kostnader för att öka säkerheten och önskvärd skyddsnivå, är utgångspunkten att hitta så lämpligt anpassade arbetsrutiner som möjligt, rutiner som dels ger tillfredsställande säkerhet, dels inte mer än motiverat förlänger handläggningstiderna.

Som framkommer ovan är den huvudsakliga anledningen till det inträffade felsortering. Det är i praktiken omöjligt att helt skydda sig från misstag av den här arten. Mänskliga misstag kan aldrig helt undvikas, hur säkra kontrollsystemen än är.

Vid tidpunkten för det inträffade bedömde Försäkringskassan att det fanns rimligt avpassade bevakningsrutiner för detta moment i handläggningsprocessen. Något liknande har heller inte tidigare inträffat i denna länsorganisation och det fanns ingen anledning att befara att en sådan händelse, som nu är för handen skulle inträffa. Frågan har inte efter 1997 varit diskuterad i länsorganisationens ledning eller tidigare organisation, Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa.

Genom att viss ärendehandläggning mer frekvent än tidigare koncentreras inom länen samt i några fall även på ett eller ett par ställen i landet behövs sannolikt nya bevakningsrutiner m.m. som är avpassade för ändamålet, för hela Försäkringskassan. Länsorganisationen i Västernorrland har därför fört frågan till huvudkontoret för deras bedömning och ställningstaganden.

Tidsåtgången – över nio månader – att jämföra med stipulerad tid en vecka för handläggning av överklagandet är otillfredsställande. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

T.E. fick tillfälle att yttra sig över remissvaren.

Bedömning

Av 24 § förvaltningslagen (1986:223) följer att Försäkringskassan skall pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om så är fallet skall överklagandet och övriga handlingar överlämnas till länsrätten.

I förvaltningslagen finns inte någon regel om den tid inom vilken beslutsmyndigheten skall överlämna överklagandet till högre instans. Det ligger dock i sakens natur att överlämnandet skall ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att tidsrymden för rättidsprövning och, i förekommande fall, prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och till dess att överklagandet lämnas över till länsrätten inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 347).

Av utredningen framgår att T.E:s överklagande, som kom in till Försäkringskassan den 30 september 2004, inte översändes till länsrätten förrän den 6 juli 2005. Det förflöt således över nio månader från det att överklagandet kom in till dess att det vidarebefordrades till länsrätten. Det är självfallet helt oacceptabelt att det tog så lång tid innan överlämnandet till länsrätten skedde.

Det har inte visats annat än att det inträffade beror på ett misstag av B.S. Överklagandet blev insorterat i fel mapp och blev liggande utan åtgärd. Om inte T.E. hade kontaktat Försäkringskassan och efterlyst överklagandet hade det kunnat ligga kvar obehandlat hos Försäkringskassan. Detta förhållande innebar en avsevärd risk för rättsförlust för T.E. En klagande måste kunna lita på att ett överklagande snabbt vidarebefordras till länsrätten så att länsrätten får tillfälle att inleda beredningsåtgärder och pröva klagomålen. I detta fall undanröjde länsrätten dessutom Försäkringskassans beslut och återförvisade målet till kassan för kompletterande utredning och nytt beslut, vilket gör det inträffade än allvarligare.

Försäkringskassan har i remissvaren redogjort för de rutiner som kassan tillämpar när ett beslut överklagas. Överklagandet inkommer till det försäkringskontor som fattat det överklagade beslutet och överlämnas till den försäkringskonsult som handlägger omprövningar. Denne gör rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL och skriver ett eventuellt yttrande till länsrätten. Därefter skickas överklagandet till länskontoret i Härnösand. Först när överklagandet kommer in till länskontoret registreras det. Det innebär således att Försäkringskassan under tiden fram till dess att överklagandet kommer till länskontoret inte vet att ett överklagande har inkommit eller var i handläggningsgången det befinner sig. Någon möjlighet att bevaka eller följa upp ärendet innan det inkommer till länskontoret föreligger inte. Det angivna förfarandet medför att utrymmet för att ett överklagande av misstag kan komma på villovägar är större än om överklagandet registrerades direkt när det inkom till Försäkringskassan.

Jag har denna dag även meddelat beslut i ett annat ärende som rör försäkringskontoret Sundsvalls handläggning av ett överklagande (JO:s dnr 4-2006). I det ärendet blev ett överklagande av misstag liggande utan åtgärd och utan att ha blivit registrerat i över fyra månader. Det som har inträffat i båda dessa ärenden illustrerar den brist som enligt min uppfattning föreligger i kassans bevakningsrutiner.

Sammantaget ser jag utomordentligt allvarligt på det inträffade.

Jag genomförde den 14–15 november 2006 en inspektion av länskontoret Västernorrland, försäkringskontoret Sundsvall (JO:s dnr 5167-2006). Jag konstaterade vid inspektionen vissa brister i länskontorets diarieföring och beslutade att låta utreda saken i ett initiativärende (JO:s dnr 5369-2006). Mina ytterligare synpunkter på länskontorets diarieföring kommer jag därför att redovisa i mitt beslut i det ärendet.

I övrigt har inget framkommit som motiverar något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot Försäkringskassan, länsorganisationen Västernorrland, om diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning

(Dnr 5369-2006)

I ett beslut den 29 juni 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Försäkringskassan, länsorganisationen Västernorrland, försäkringskontoret Sundsvall, den 14–15 november 2006 (dnr 5167-2006) uppmärksammade jag följande rörande Försäkringskassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövningar.

Registreringen av inkomna överklaganden och omprövningsbegäran skedde normalt på länskontoret. Det angavs inte i diariet när överklagandet översändes till länsrätten. Det förflöt ibland lång tid från det att ett överklagande eller en omprövningsbegäran kom in och till dess att handlingen registrerades.

I ett fall hade ett överklagande kommit in den 5 juni 2006 och registrerats först den 5 oktober 2006. I det fallet angavs dessutom att ärendet hade avslutats den 4 oktober 2006, vilket tyder på att överklagandet registrerats först när ärendet återkom från länsrätten. I ett annat fall hade överklagandet kommit in den 24 november 2005 och registrerats först den 3 januari 2006. I ytterligare ett fall hade överklagandet kommit in den 4 juli 2006 och registrerats först den 23 augusti 2006.

Vad gällde omprövningsärenden kunde konstateras följande. I ett ärende hade omprövningsbegäran kommit in den 29 november 2005 och registrerats först den 6 februari 2006. I ett annat ärende hade omprövningsbegäran kommit in den 6 december 2005 och registrerats först den 1 februari 2006. Vidare angavs i vissa ärenden både när ärendet avslutades och när beslutet expedierades, men det vanligast förekommande var att det endast angavs när ärendet avslutades.

Jag beslutade att i ett iniatiativärende låta utreda Försäkringskassans diarieföring.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan för yttrande över kassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning.

Försäkringskassan (länskontoret Västernorrland) anförde i remissvaret genom länsdirektören Lars Andersson följande.

– – –

JO har påpekat att registrering av inkomna överklaganden och omprövningsbegäran normalt sker på länskontoret men att det inte angavs i diariet när överklagandet översändes till länsrätten. Vidare har JO påtalat att det ibland förflutit lång tid från det att ett överklagande eller en begäran om omprövning kommit in till dess det registrerats.

Försäkringskassan har numera rutinen att det i samtliga ärenden ska anges i diariet när ett ärende översänds till länsrätten.

Beträffande JO:s synpunkter på att lång tid förflutit mellan att överklagande/begäran om omprövning inkommit och registrering i diariet så håller Försäkringskassan f.n. på att omorganisera handläggningen av omprövningar och processföring. Tidigare har omprövningar och processföring handlagts av 20-talet handläggare på deltid vid de sju försäkringskontoren i länet. Från och med april 2007 kommer samtliga omprövningar samt processföring mot läns- och kammarrätt att handläggas koncentrerat av 3–4 handläggare under ledning av en enhetschef vid försäkringskontoret i Härnösand. Det radikalt minskade antalet handläggare för omprövningar borgar för att rutinerna kring diarieföring kommer att vara väl kända och lättare att följa.

I samband med att den nya organisationen införs kommer Försäkringskassan att ha genomgång med all personal om handläggningsrutinerna vid omprövningar och överklaganden inklusive information om reglerna för diarieföring. Skriftliga arbetsrutiner kommer att införas och implementeras. Försäkringskassan kommer att ta fasta på JO:s synpunkter på att förtydliganden behövs beträffande arbetsrutinerna för dokumentering av att beslut är sänt till den försäkrade, rutinerna vid delgivningskvitto, god man och överklagandehänvisning. I syfte att rutinerna ska vara lätt tillgängliga för all personal kommer vi att ha dem på Försäkringskassans lokala intranät.

Ärendet remitterades därefter till huvudkontoret för yttrande över Försäkringskassans rutiner för diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning. Det angavs i remissen att yttrandet borde innehålla huvudkontorets uppfattning i fråga om Försäkringskassan – mot bakgrund av undantagsregeln från registreringsskyldighet som anges i 5 § sekretessförordningen (1980:657) – är skyldig att registrera överklaganden och begäran om omprövning.

Försäkringskassan (huvudkontoret) anförde i remissvaret genom chefsjuristen Eva Nordqvist följande.

– – –

Allmänt

Det är av stor vikt att det inom Försäkringskassan finns fungerande rutiner för att säkerställa att begäran om omprövning och överklaganden handläggs på ett rättssäkert och riktigt sätt. Detta tar även sikte på att hålla ordning på handlingar i ärenden av nämnda slag. Det är också nödvändigt att på olika sätt och för olika ändamål kunna följa upp omprövnings- och överklagandeärenden.

Försäkringskassan har i 5 § sekretessförordningen (1980:657) undantagits från skyldigheten i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) att registrera, det vill säga diarieföra, allmänna handlingar. Undantaget gäller bl.a. handlingar i försäkringsärenden.

Försäkringskassans tolkning av undantagsregeln i 5 § sekretessförordningen

Enligt Försäkringskassans uppfattning bör 5 § sekretessförordningen tolkas så att omprövningsärenden och överklagandeärenden inte omfattas av undantaget från registreringsskyldigheten. Anledningen till det är följande.

Omprövningar

En förutsättning för att omprövning ska kunna bli aktuell är att det finns ett beslut i ett ärende om försäkring. Vid den tidpunkt ett omprövningsärende inleds är det egentliga försäkringsärendet avgjort även om beslutet ännu inte vunnit laga kraft. Rent språkligt kan man säga att omprövningsärenden är försäkringsärenden. Aktiviteten eller processen omprövning är intimt för-

knippad med försäkringsärendet. Men mot bakgrund av förarbetsuttalandena till 15 kap. 1 § sekretesslagen kan det dock knappast ha varit lagstiftarens uppfattning att omprövningsärenden skulle omfattas av undantaget (prop. 1979/80:2 Del A s. 356 *[s. 357; JO:s anm.]*). Det är inte frågan om ”*sjukanmälningar, inkomstuppgifter, läkarintyg m.fl. handlingar som i stor mängd kommer in till försäkringskassorna*”, det vill säga en sådan mängd handlingar att det av den anledningen kan anses betungande att registrera ärendena.

Överklaganden

Överklagandeärenden har en ur handläggningssynpunkt än mer kvalificerad och mångfasetterad karaktär. Även om man rent språkligt skulle kunna hänföra också sådana ärenden till försäkringsärenden är de inte lika intimt förknippade med försäkringsärendena som omprövningsärendena. Själva överklagandeprövningen görs i en annan instans. Det kan inte anses ha varit lagstiftarens avsikt att överklagandeärendena skulle omfattas av undantaget. Det är här inte frågan om någon masshantering, och det finns ett starkt allmänintresse av insyn i verksamheten.

Ställningstagande

Som framgår ovan under rubrikerna Omprövningar och Överklaganden kan man rent språkligt föra in dessa ärenden under undantaget i 5 § sekretessförordningen. En tolkning av bestämmelsen mot bakgrund av förarbetena till den bakomliggande lagbestämmelsen ger dock en annan bild. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör 5 § sekretessförordningen tolkas så att omprövningsärenden och överklagandeärenden inte omfattas av undantaget från registreringsskyldigheten.

Försäkringskassans interna regler om registrering

Oavsett hur undantaget i 5 § sekretessförordningen ska tolkas har Försäkringskassan i de interna riktlinjerna (2005:5) för diarieföring angett att handlingar i omprövnings- och överklagandeärenden alltid ska registreras. Registreringen ska ske på det sätt som föreskrivs i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen, dvs. utan dröjsmål. Av Försäkringskassans rutin (2006:7) för diarieföring i IT-stödet Diabas framgår också att omprövnings- och överklagandeärenden ska registreras.

Kravet att registrera gäller för alla handlingar och händelser, till exempel när begäran om omprövning kommer in eller när handlingar i ett överklagandeärende översänds till länsrätt.

Att vissa handlingar som rör begäran om omprövning eller överklagan inte har diarieförts inom länsorganisationen i Västernorrland är alltså inte i överensstämmelse med Försäkringskassans tolkning av undantagsregeln eller Försäkringskassans interna styrdokument.

Bedömning

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Sammanfattningsvis innebär regleringen att handlingar som kommer in till eller upprättas vid en myndighet är allmänna. Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Den rätten får begränsas endast i särskilt angivna fall. Undantagen regleras i sekretesslagen (1980:100). I samma lag slås fast myndigheternas skyldighet att registrera allmänna hand-

lingar eller på annat sätt hålla handlingarna ordnade och att registrera vidtagna åtgärder.

I 15 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om registrering av allmänna handlingar.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras (diarieföras) utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller.

I andra stycket anges att regeringen får föreskriva undantag från registreringsskyldigheten beträffande handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Sådant undantag har meddelats för Försäkringskassan i 5 § sekretessförordningen (1980:657) beträffande handlingar i försäkringsärenden samt samlingsräkningar med bilagor för tandvård, läkarvård eller annan sjukvård.

Av förarbetena till 15 kap. 1 § sekretesslagen framgår att undantagsregeln avser handlingar som sjukanmälningar, inkomstuppgifter, läkarintyg m.fl. vilka i stor mängd kommer in till Försäkringskassan (prop. 1979/80:2 Del A s. 357).

I Försäkringskassans Vägledning 2004:7, version 2, s. 12 anges följande.

> Försäkringskassan är undantagen från skyldigheten att registrera handlingar i socialförsäkringsärenden, till exempel sjukanmälningar. – – – Omprövnings- och överklagandeärenden ska däremot registreras i enlighet med reglerna i sekretesslagen (se Försäkringskassans riktlinjer [2005:5] för diarieföring).

I Försäkringskassans riktlinjer (2005:5) för diarieföring s. 8 anges, att handlingar i omprövnings- och överklagandeärenden alltid skall diarieföras.

Syftet med undantagsregeln i sekretessförordningen är att Försäkringskassan skall slippa registrera handlingar som förekommer i betydande omfattning hos kassan och där det ur arbets- och kostnadssynpunkt är motiverat att undanta dessa handlingar från registreringsskyldighet.

En ur rättssäkerhetssynpunkt så viktig handling som ett överklagande eller en omprövningsbegäran torde knappast hänföras till den sortens masshandlingar. Enligt min uppfattning, vilken som framgått delas av huvudkontoret, är undantagsregeln i 5 § sekretessförordningen inte tillämplig på överklaganden eller omprövningsbegäran.

Av det nu anförda följer att Försäkringskassan skall registrera överklaganden och begäran om omprövning i enlighet med reglerna i 15 kap. 1 § sekretesslagen. – Det kan tilläggas att den ovillkorliga registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen i och för sig omfattar endast handlingar för vilka sekretess gäller. I många fall torde det emellertid i överklaganden eller omprövningsbegäran förekomma uppgifter som omfattas av sekretess och som alltså måste registreras. Härtill kommer att övriga handlingar i vart fall måste hållas ordnade på det sätt som föreskrivs i 15 kap. 1 § sekretesslagen.

Enligt 15 kap. 2 § sekretesslagen skall, beträffande handling som registreras enligt 1 §, av registret framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör.

Av de iakttagelser jag gjorde i samband med inspektionen av länsorganisationen Västernorrland framgick att det förelåg stora brister i länsorganisationens registrering av överklaganden och omprövningar. Det tog ibland lång tid innan överklagandet respektive omprövningsbegäran registrerades och i något fall skedde registreringen först när ärendet återkom från domstol. I vissa fall angavs i diariet både när ärendet avslutades och när beslut i ärendet expedierats och i andra fall endast när ärendet avslutades. Sammanfattningsvis var länsorganisationens registrering inkonsekvent och opålitlig.

Syftet med registrering av allmänna handlingar är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till dessa handlingar. Det måste alltså gå att konstatera vilka allmänna handlingar som finns. Ur offentlighetssynpunkt är det därför viktigt att sådana handlingar registreras utan dröjsmål. Registrering skall sålunda ske så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag som – eller senast dagen efter – handlingen kom in eller upprättades hos myndigheten. För att skyndsamhetskravet skall kunna efterlevas ligger det i sakens natur att registreringen inom myndigheten sker där handlingen kommer in.

Man skall av diariet kunna identifiera handlingen och utläsa var handlingen befinner sig. När det gäller överklaganden och omprövningsbegäran är det dessutom särskilt viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att Försäkringskassan har väl fungerande rutiner för registrering. Ett överklagande är för den enskilde en synnerligen viktig handling och han ska kunna lita på att Försäkringskassan har betryggande rutiner för handläggning och bevakning av handlingen.

Det är allvarligt att Försäkringskassan – länsorganisationen Västernorrland – slarvat med diarieföring av handläggningsåtgärder i så viktiga ärenden som överklaganden. Försäkringskassans bristande rutiner har medfört att överklaganden i vissa fall har blivit liggande lång tid utan att registreras. Risken för rättsförluster för den försäkrade är uppenbar. I andra fall har överklagandet av allt att döma inte registrerats förrän det återkom från länsrätt. I båda fallen sätts tryckfrihetsförordningens grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet ur spel. Också kraven i sekretesslagen åsidosätts.

Länsorganisationen har redogjort för de åtgärder den vidtagit för att förbättra rutinerna och bl.a. uppgett att samtliga omprövningar och överklaganden kommer att handläggas koncentrerat av ett mindre antal handläggare på ett försäkringskontor.

Jag vill i detta sammanhang ännu en gång understryka vikten av att ett överklagande respektive en omprövningsbegäran som kommit in till ett försäkringskontor omgående registreras och inte blir liggande i avvaktan på att skickas vidare för registrering. Enligt min mening ska registreringen av handlingen ske vid det kontor där handlingen kommer in och vidtagen åtgärd, t.ex. att handlingen överlämnas till omprövningsenheten, antecknas i registret (se 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen).

Jag och även tidigare justitieombudsmannen Jan Pennlöv har i flera ärenden (se t.ex. JO 1993/94 s. 347, JO 2000/01 s. 411, dnr 3243-2005, dnr 4-2006, dnr 565-2006, dnr 1394-2006, dnr 1841-2006, dnr 2964-2006, dnr 4573-2006 och dnr 5259-2006) kunnat konstatera att registreringen av överklaganden och begäran om omprövning som kommit in till Försäkringskassan sker för sent och i vissa fall inte alls. Detta innebär att varken bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen eller Försäkringskassans interna föreskrifter följs. Det förekommer också att bestämmelsen i 15 kap. 2 § sekretesslagen om registrering av åtgärder åsidosätts. Vissa konsekvenser härav har berörts ovan. Ytterligare en konsekvens är att det kan bli mycket svårt att hitta en akt som kommit på avvägar (se t.ex. ärende dnr 1394-2006). Även i detta fall kan den försäkrade drabbas hårt genom den onödiga försening som uppstår.

Jag förutsätter att Försäkringskassan tar de initiativ som behövs för att se till att lagstiftningen och kassans interna föreskrifter efterlevs.

Sammantaget är jag mycket kritisk till bristerna i Försäkringskassans – länsorganisationen Västernorrland – registrering av överklaganden och omprövningsbegäran.

Fråga om översättning med hjälp av egen personal av en till Försäkringskassan inkommen handling

(Dnr 4178-2005)

I en anmälan till JO klagade A.F.P. främst på Försäkringskassans handläggningstid i hans ärende om pension från Portugal.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. I remissvaret framkom bl.a. att all korrespondens från Portugal hade varit skriven på portugisiska. På kontoret i Eslöv, som blev handläggande enhet den 1 januari 2002, hade en språkkunnig handläggare varit behjälplig vid handläggningen. Den 24 juni 2004 inkom en skrivelse från Portugal som var daterad den 16 juni 2004 och adresserad till Försäkringskassan, Utlandsavdelningen, Stockholm. Därifrån vidarebefordrades skrivelsen till Eslöv, dit den anlände den 2 juli 2004. Av en journalanteckning framgår, att handläggaren på Eslövskontoret hade fått hjälp av en språkkunnig kollega med tolkningen av skrivelsen. Enligt journalanteckningen hade handläggaren uppfattat sin kollega så att man från Portugal hade meddelat, att man skulle komma att pröva A.F.P:s eventuella rätt till pension från Portugal enligt punkt 16 i gällande reglemente och vidare att man därifrån inte begärde ytterligare information från Försäkringskassan. Ärendet överfördes den 15 februari 2004 till Malmö. Den 27 juni 2005 erhöll Försäkringskassan i Stockholm skrivelse från Portugal daterad den 16 juni 2005 och adresserad till Försäkringskassan, Utlandsavdelningen, Stockholm. Skrivelsen vidarebefordrades därifrån till Utlandskontoret i Visby, dit den anlände den 29 juni 2005. Handlingen vidarebefordrades sedan därifrån till Eslöv, dit den anlände den 19 juli 2005 och vidarebefordrades slutligen till EU-kontoret i Malmö, dit den anlände den 20 juli 2005. En av handläggarna på EU-kontoret, som har vissa kunskaper i spanska, kunde utläsa att man från Portu-

gal önskade veta Försäkringskassans ersättningsanspråk ur portugisisk beviljad pension och för vilken tid Försäkringskassan hade ett sådant anspråk. När samtliga handlingar blivit tillgängliga konstaterades bl.a. att skrivelsen den 16 juni 2004 tidigare hade misstolkats. Handlingarna som EU-kontoret erhöll den 20 juli 2005 skickades till tolkföretag för översättning.

Försäkringskassan anförde vidare följande.

Vid tillämpning av 8 § förvaltningslagen (1986:223) ges utrymme för myndighet att använda sig av språkkunnig personal, se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 99. I kommentaren talas om att språkkunnig personal hos myndigheten kan anlitas i enklare ärenden där tolkningen inte kräver annat än ordinära språkkunskaper. I vägledning 2004:7 ”Försäkringskassan och förvaltningslagen” berörs inte möjligheten att använda egen personal till översättning, men detta kan rimligen inte tolkas som innebärande att Försäkringskassan skulle vara förhindrad att använda egen personals språkkunskaper. Användande av egen personal till översättning måste, enligt länsorganisationens uppfattning, utöver noggrannhet dessutom kräva att biträde med översättning blir genom den översättande tjänstemannens försorg dokumenterat i akten. Den rutinen har man numera på EU-kontoret och om den rutinen tidigare hade funnits och gällt generellt kunde feltolkningen av skrivelsen ha förhindrats. I länsorganisationen i Skåne finns en lista över handläggare som ställer sina språkkunskaper till förfogande. Det pågår en översyn av denna lista och i samband härmed kommer länskontoret att ange hur översättningar skall hanteras, varvid den ovan berörda frågan om dokumentation kommer att tas med som generellt gällande inom länsorganisationen i Skåne.

I sitt beslut den 19 januari 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande såvitt avser översättningsfrågan.

I 8 § förvaltningslagen (1986:223) anges att en myndighet vid behov bör anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska. Av förarbetena till lagrummet (prop. 1985/86:80 s. 27) framgår att med begreppet tolk avses både den som tolkar muntligen och den som gör en skriftlig översättning av en handling.

Förvaltningslagen uppställer inte något krav på att myndigheterna är tvungna att översätta alla inkommande handlingar på främmande språk. Hänsyn måste tas till ärendets beskaffenhet, omfattning och karaktären av det material som ges in och kostnaden för översättning i förhållande till ärendets betydelse.

Ibland kan det vara lämpligt att myndigheten ber någon språkkunnig att läsa igenom handlingen och sammanfatta innehållet på svenska, så att myndigheten får underlag för att bedöma om en fullständig översättning behövs (se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 99).

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att det inte är något som hindrar att kassan använder sin egen personal för översättning av handlingar på ett främmande språk. Jag vill dock framhålla att det är viktigt att Försäkringskassan är uppmärksam på att den som gör översättningen behärskar språket ifråga så att man kan vara säker på att översättningen är tillförlitlig.

Försäkringskassan har uppgett att biträde med översättningen bör dokumenteras i akten. Jag instämmer i det och konstaterar att kassan också uppgett att länskontoret kommer att införa det som rutin.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot en länsstyrelse för brister i handläggningen av ett djurskyddsärende. Bland annat fråga om vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning om djurförbud

(Dnr 4104-2005)

Anmälan

Miljö- och byggnämnden i Hagfors kommun beslutade den 14 september 2005, § 29 (dnr 6.2005), att till JO anmäla Länsstyrelsens i Värmlands län handläggning av ett djurskyddsärende avseende djurhållningen på en fastighet i kommunen. I anmälan, som kom in till JO den 19 september 2005, anförde nämnden bl.a. följande.

Nämnden har sedan mitten av 1990-talet försökt förmå en djurhållare i kommunen att vidta åtgärder för att upprätthålla en god djuromsorg. Djurhållningen har varit föremål för ett ansenligt antal rådgivningar, anvisningar och förelägganden utan att en varaktig förbättring erhållits. Nämnden beslutade den 12 maj 2004, § 22, att det fanns förutsättningar att meddela djurförbud. Med stöd av 29 § (*skall troligen vara dåvarande 58 §, numera 71 §, JO:s anmärkning*) djurskyddsförordningen (1988:539) översände nämnden ärendet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutade den 2 september 2005 (dnr 282-5772-04) att meddela djurförbud för nötkreatur. Verkställighetsdatum bestämdes till den 15 januari 2006.

/… /

Nämnden anser att länsstyrelsens agerande har stora brister i handläggningen. En anmälan om att skäl för djurförbud finns är en av de kraftigaste åtgärder en myndighet kan vidta och måste hanteras skyndsamt för att förhindra ytterligare lidande.

Sedan nämnden anmälde missförhållandena har länsstyrelsen påbörjat en egen utredningsinsats med bl.a. flera besök hos aktuell djurägare. Det upplevs som att nämndens utredningsmaterial som är de dokument som huvudsakligen skall ligga till grund för länsstyrelsens beslut har mindre betydelse i sammanhanget.

Nämnden ifrågasätter hur länsstyrelsen kan meddela djurförbud och sedan låta djurhållaren få fem månader på sig att avveckla djurhållningen (vilka är skälen till dröjsmålet med avvecklingen). Det finns heller ingen restriktion om att inte skaffa nya nötkreatur under dessa fem månader. Länsveterinären har meddelat att man inte vill ”ruinera” djurhållaren med återbetalning av tidigare utbetalda EU-bidrag. Är det ett skäl för att dra ärendet i långbänk?

Slutligen vill nämnden påpeka att djurskyddslagstiftningen med tillhörande regelverk är ett mycket bra instrument för att upprätthålla en god djuromsorg. Det krävs dock att regelverken tillämpas på ett professionellt sätt. I annat fall undergrävs myndigheternas förtroende hos allmänheten.

Till anmälan hade fogats dokumentationen avseende ärendets handläggning sedan år 1996. Av handlingarna framgick bl.a. att nämnden vid fem tillfällen mellan november 1996 och mars 2004 utfärdat förelägganden med stöd av 26 § djurskyddslagen (1988:534). Beträffande tillsynen över djurhållaren A.S:s djurhållning under tiden efter det att nämnden hade gjort anmälan om djurförbud till länsstyrelsen framgick vidare bl.a. följande.

Företrädare för nämnden gjorde den 30 juni 2004 ett besök för inspektion och konstaterade då en del brister.

Med anledning av nämndens anmälan inspekterade länsstyrelsen den 5 augusti 2004 djurhållningen. Vissa brister konstaterades och länsstyrelsen upplyste A.S. om bl.a. att det sannolikt förelåg skäl att meddela honom djurförbud. A.S. råddes att allvarligt överväga att göra sig av med sina djur eller radikalt minska antalet djur. I inspektionsrapporten antecknades bl.a. att A.S. borde ges skälig tid att noga tänka över om han skulle fortsätta med djurhållningen eller inte. För det fall att han skulle besluta sig att fortsätta föreslogs en förnyad inspektion under oktober eller november månad 2004. Mot denna bakgrund beslutade länsstyrelsen den 12 augusti 2004 att för tillfället inte vidta någon annan åtgärd än att följa hur djurhållningen skulle utveckla sig inför installningsperioden 2004/2005.

Den 16 november 2004 översände nämnden skriftliga klagomål mot djurhållningen från privatpersoner till länsstyrelsen.

Vid en oanmäld inspektion den 18 november 2004 konstaterade nämnden att A.S. inte lyckats avhjälpa brister som påtalats under många år. A.S. hade vid tillfället uppgett att någon avveckling av djurhållningen inte hade skett på grund av att han hade erbjudits för dåligt betalt för djuren. Nämnden avstod med hänvisning till länsstyrelsens stundande prövning av frågan om djurförbud från att utfärda ett nytt föreläggande. Däremot angavs att nämnden skulle följa upp att A.S. vidtog erforderliga åtgärder för att leva upp till reglerna om djurskydd.

Den 1 december 2004 och den 26 januari 2005 inspekterade länsstyrelsen åter djurhållningen.

Länsstyrelsen upplyste den 10 mars 2005 A.S. om att styrelsen övervägde att meddela honom djurförbud och han bereddes samtidigt tillfälle att yttra sig över utredningen i ärendet inför länsstyrelsens beslut.

Den 2 september 2005 beslutade länsstyrelsen att förbjuda A.S. att fr.o.m. den 15 januari 2006 och tills vidare ha hand om och skaffa nötkreatur samt ålägga honom att senast den 14 januari 2006 göra sig av med samtliga nötkreatur. Som skäl för beslutet anfördes i huvudsak följande.

Av utredningen framgår att miljö- och byggnämnden vid fem tillfällen meddelat A.S. förelägganden eller förbud enligt 26 § djurskyddslagen. Förelägganden har varit befogade och i flera avseenden av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. A.S. har inte följt förelägganden i flera sådana väsentliga avseenden. Det föreligger därför förutsättningar att meddela A.S. förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 1 djurskyddslagen.

Vad som framkommit i ärendet ger vid handen att A.S. allvarligt har försummat tillsynen och vården av sina djur. Det föreligger därför också förutsättningar att meddela A.S. förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 2 djurskyddslagen.

A.S. har vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 § djurskyddslagen. Även förutsättningarna att meddela A.S. förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 5 djurskyddslagen är därmed uppfyllda.

A.S. har under lång tid och vid ett upprepat antal tillfällen brustit i tillsynen och vården av sina djur. Detta har av och till orsakat lidande hos djuren. Han har inte efterkommit de förelägganden och uppmaningar som miljö- och hälsoskyddsnämnden (*avser troligen miljö- och byggnämnden, JO:s anmärkning*) meddelat honom. Han har härigenom visat liten förståelse för vilken

tillsyn och vård djur kan behöva. Mot bakgrund härav och då det under en mycket lång tid – trots myndigheternas idoga försök att åstadkomma rättelse – förekommit ett stort antal upprepade brister i djurhållningen framstår det inte som uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa. A.S. skall därför meddelas förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 1, 2 och 5 djurskyddslagen.

A.S. har varit ägare av djuren. Med hänsyn härtill och vad som framkommit ovan bör A.S. även förbjudas att skaffa djur enligt 29 § tredje stycket djurskyddslagen.

Förbuden enligt 29 § första stycket 1, 2 och 5 och tredje stycket djurskyddslagen bör begränsas till att gälla nötkreatur. Förbuden bör dock gälla fr.o.m. den 15 januari 2006 och tills vidare.

A.S. bör dessutom åläggas att senast den 14 januari 2006 göra sig av med samtliga nötkreatur.

Utredning

Anmälan remitterades till länsstyrelsen för yttrande. I sitt remissvar den 28 november 2005 anförde länsstyrelsen bl.a. följande.

Av 58 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att om en annan tillsynsmyndighet än länsstyrelsen finner att det finns förutsättningar för att besluta om förbud att ha hand om djur enligt 29 § djurskyddslagen, skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till länsstyrelsen. Det kan således noteras att miljö- och byggnämnden varit skyldig att iaktta ett skyndsamhetskrav. Någon särskild bestämmelse som anger att anmälningar om djurförbud enligt 29 § djurskyddslagen skall handläggas skyndsamt eller inom en viss tidsfrist hos länsstyrelsen finns inte. Det är i stället de allmänna kraven på handläggning av ärenden som gäller. I 7 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Förvaltningsmyndigheter har också ett ansvar för att ärenden blir tillräckligt utredda. Normalt är utredningsskyldigheten större om myndigheten själv tar initiativ till ingripande åtgärder mot en enskild än om en enskild anhängiggör ett ärende hos myndigheten (Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl., Juristförlaget 1992 s. 55). För att avgöra vilken utredningsskyldighet myndigheten har bör både de faktiska effekterna av en förestående myndighetsåtgärd och de värderingar som lagstiftningen ger uttryck för beaktas. Såsom allmän princip kan dock sägas gälla att ett ärende skall handläggas alltefter dess beskaffenhet.

Länsstyrelsen konstaterar att förevarande ärende gäller en mycket ingripande åtgärd mot en enskild. I praktiken blir effekten av ett djurförbud ett yrkesförbud med påföljande försörjningsproblem. Djur är dessutom rättsligt sett att betrakta som egendom och beslut enligt 29 § djurskyddslagen innebär således inskränkningar i den enskildes äganderätt (jfr t.ex. 2 kap. 18 § regeringsformen och artikel 1 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Mot de värden som länsstyrelsens ingripande kränker skall, vid en prövning enligt 29 § djurskyddslagen, vägas det intresse att förhindra djurs lidanden som uppbärs av djurskyddslagstiftningen. Grovt förenklat kan sägas att djurägarens intresse för sin egendom skall vägas mot det allmänna intresset av att djur inte skall utsättas för otillbörligt lidande. Det förra manar – också något schematiskt uttryckt – till utredning och iakttagande av rättsäkerhetsgarantier, medan det senare manar till snabb och effektiv handläggning. Någon begränsning avseende vilka omständigheter som skall beaktas när man avgör en fråga om djurförbud finns dock inte enligt gällande rätt. En sådan fråga skall i stället avgöras med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande

omständigheter. Sedan ligger det i sakens natur att vissa omständigheter är av mer centralt värde för prövningen och att andra får en mer perifer betydelse.

När miljö- och byggnämndens anmälan kom in till länsstyrelsen gjorde länsveterinären – som varit föredragande i länsstyrelsens ärende – bedömningen, mot bakgrund av kommunens inspektionsrapporter från mars, april och maj, att situationen inte var akut för de aktuella djuren och att djuren inte var utsatta för något direkt lidande. Detta måste också ha varit miljö- och byggnämndens bedömning, eftersom situationen för djuren inte hade förändrats i någon nämnvärd utsträckning mellan de inspektioner som miljö- och byggnämnden företog i mars och april 2004 och inspektionen i maj 2004 strax innan nämnden gjorde sin anmälan till länsstyrelsen (se miljö- och byggnämndens anmälan daterad den 11 maj 2004). Om situationen på fastigheten har förändrats något har det helt klart varit till det bättre. Inte heller i förhållande till de tidigare inspektioner som gjorts under de åtta år som ärendet varit aktuellt hos nämnden kunde någon större förändring noteras. Även i ett sådant längre perspektiv har situationen snarast förändrats till det bättre. Vid sådana förhållanden är det anmärkningsvärt att miljö- och byggnämnden klagar på att länsstyrelsen hanterat ärendet långsamt och därvid understryker vikten av ett effektivt djurskydd. Har nämnden ansett att situationen var så prekär när den överlämnade ärendet till länsstyrelsen borde den – med iakttagande av det skyndsamhetskrav som gäller enligt 58 § djurskyddsförordningen – ha gjort en anmälan betydligt tidigare. I sin anmälan till JO synes dock miljö- och byggnämnden numera mena att de aktuella djuren varit utsatta för lidande. Såvitt gäller eventuellt lidande hos besättningen vill länsstyrelsen påpeka att miljö- och byggnämnden – även efter det att den anmält att det funnits förutsättningar för att meddela förbud enligt 29 § djurskyddslagen – har haft det operativa tillsynsansvaret över besättningen. Om miljö- och byggnämnden ansett att djuren lidit har det ålegat nämnden att ingripa med förelägganden enligt 26 § djurskyddslagen. Något föreläggande har nämnden inte utfärdat efter att ärendet anmälts till länsstyrelsen. Nämnden har inte heller under ärendets handläggning påstått att det skulle ha förelegat förutsättningar att ingripa mot djurhållningen med stöd av 31 eller 32 §§ djurskyddslagen. Det sagda kan föranleda två slutsatser, antingen har nämnden brustit i sitt ansvar eller så har djuren inte lidit. Länsstyrelsens bedömning är att det senare är fallet, även om myndigheten finner nämndens inställning motsägelsefull. Att djuren, enligt länsstyrelsens bedömning, inte var utsatta för något direkt lidande när ärendet anhängiggjordes hos länsstyrelsen, innebar att det fanns ett tidsmässigt utrymme att föranstalta om ytterligare utredning. Vad som hade framkommit om djurens situation, i förening med oklarheter rörande djurskyddsinspektörens teoretiska utbildning i djurskyddsfrågor, innebar att det också förelåg ett behov för länsstyrelsen att företa viss egen utredning för att få ett bättre och säkrare beslutsunderlag (se Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn m.m. [DFS 2004:9] angående krav på utbildning och praktik för djurskyddsinspektörer). Såvitt gäller djurskyddsinspektörens kompetens har även djurägaren ifrågasatt denna i sina yttranden. Länsstyrelsen har dock framför allt velat skaffa sig en bild av besättningen under vinterförhållanden innan sitt slutliga ställningstagande. De sommarbilder nämnden hade gett in kunde svårligen utgöra underlag för ett beslut om djurförbud. Samtidigt kunde A.S. ges tid att tänka över situationen och eventuellt självmant göra sig av med sina djur. Utöver att besöka den aktuella fastigheten har länsstyrelsen utrett ärendet vidare bl.a. genom att kommunicera A.S. Länsveterinärens bedömning att det fanns ett behov av ytterligare utredning bekräftades vid besök på fastigheten och under den vidare handläggningen av ärendet. Den utredning som sedermera kom att inhämtas fick även en avgörande betydelse för utgången i ärendet.

Miljö- och byggnämnden antyder att länsstyrelsen skulle vara förhindrad att göra en egen utredning. Något legalt hinder mot att en länsstyrelse vidtar utredningsåtgärder efter det att en nämnd anmält att det finns förutsättningar

för att besluta om ett förbud enligt 29 § djurskyddslagen finns inte. Med hänsyn till hur ärendet gestaltat sig har det i stället varit länsstyrelsens skyldighet att komplettera utredningen. Vad gäller nämndens reflektion om att dess utredning endast fått en mindre betydelse vid länsstyrelsens handläggning, konstaterar länsstyrelsen att myndigheten beaktat allt material i ärendet och att utredningsmaterialet därvid fått den betydelse det förtjänar. Det bör anmärkas att länsstyrelsen inte är bunden av hur miljö- och byggnämnden värderat underlaget i utredningen, utan länsstyrelsen har att självständigt ta ställning till om förutsättningarna i 29 § djurskyddslagen är uppfyllda. I förevarande ärende har nämndens utredning trots allt fått en stor betydelse för hur länsstyrelsen kommit att fatta sitt beslut i sak, vilket framgår av länsstyrelsens bedömning och beslut i ärendet.

Länsstyrelsen har i sin bedömning även beaktat att A.S. hade ett flerårigt åtagande för ekologisk djurhållning enligt reglerna för EU:s miljöstöd. Om djurhållningen skulle upphöra före årsskiftet 2005/2006 skulle A.S. kunna riskera ett återkrav på utbetalade stöd. Länsstyrelsen bedömde att situationen för djuren inte var sådan att ett omedelbart djurförbud krävdes. Efter ett beslut om djurförbud behövs alltid en praktisk avvecklingstid av besättningen vilken, beroende bl.a. på besättningens storlek, kan uppgå till ett par månader. Mot bakgrund av en total historik om över åtta år bedömdes en tidsutdräkt på ytterligare ett par månader som oväsentlig. Vid en avvägning mellan de motstående intressena i ärendet framstod det därför som oproportionerligt att meddela ett djurförbud innan årsskiftet. Viktigt i sammanhanget är också att länsstyrelsen inte ansåg att djuren var utsatta för ett akut lidande under denna period. Härutöver hade miljö- och byggnämnden ett fortsatt operativt tillsynsansvar för djuren. Länsstyrelsen menar – i motsats till vad nämnden synes hävda – att det inte finns några begränsningar avseende vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning enligt 29 § djurskyddslagen (se vad som tidigare anförts ovan). Det krävs alltså att länsstyrelsen beaktar mer än djurskyddsskäl vid prövningen. Med hänsyn till att det varit möjligt för länsstyrelsen att beakta att A.S. skulle kunna riskera ett återkrav på erhållna EU-stöd, att djurens situation inte bedömde kräva ett omedelbart djurförbud samt den inom förvaltningsrätten allmänt gällande proportionalitetsprincipen, har det till och med varit länsstyrelsens skyldighet att låta dessa omständigheter påverka utgången i ärendet på så sätt att djurförbudet fick effekt först efter årsskiftet.

Miljö- och byggnämnden har klagat på att länsstyrelsen inte beslutat om restriktioner för A.S. i fråga om möjligheterna för honom att skaffa nya djur under tiden från länsstyrelsens beslut den 2 september 2005 till dess djurförbudet getts effekt efter årsskiftet 2005/2006. Det kan ifrågasättas om lagstiftningen medger att en länsstyrelse villkorar ett beslut på det sätt som nämnden föreslår, när beslutet om förbud att ha hand om djur gäller först vid en senare tidpunkt. Djurskyddslagstiftningen bygger snarast på tanken att dylika begränsningar för en djurägare (s.k. partiella djurförbud) skall meddelas genom förelägganden eller förbud enligt 26 § djurskyddslagen. Det har alltså ankommit på miljö- och byggnämnden att agera om det funnits anledning att åstadkomma en begränsning av A.S:s djurhållning i detta avseende. Även om det har varit möjligt för länsstyrelsen att besluta om de aktuella restriktionerna, har inte länsstyrelsen funnit skäl att meddela dem. Med hänsyn till vad som framkommit om djurens situation och att nämnden haft ett fortsatt operativt tillsynsansvar, har länsstyrelsen gjort bedömningen att det inte funnits något behov av en sådan åtgärd (jfr även proportionalitetsprincipen).

Det finns inte någon särskilt stadgad tidsfrist som gäller för handläggningen av ärenden av förevarande slag hos länsstyrelsen (se ovan). Det är dock länsstyrelsens ambition att handlägga dylika ärenden så snabbt och effektivt som möjligt. Normalt har givetvis myndighetens ärenden av denna art avsevärt kortare handläggningstider. Länsstyrelsen medger därför att handläggningstiden i detta fall har varit längre än normalt. Tidsutdräkten i förevarande

ärende har dock, såsom tidigare framförts, framför allt berott på att länsstyrelsen ansett att det funnits skäl att komplettera utredningen i ärendet. Av JO-anmälan framgår att miljö- och byggnämnden anser att handläggningstiden hos länsstyrelsen varit ägnad att undergräva allmänhetens förtroende för myndigheterna. Länsstyrelsen anser i likhet med nämnden att det är viktigt att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna. En effektiv handläggning kan också vara nog så viktig för att bibehålla detta förtroende. Förtroendet för myndigheterna befrämjas emellertid inte i första hand av snabb handläggning. Det är i stället iakttagandet av rättssäkerhetsgarantier och riktiga avgöranden som bidrar till allmänhetens förtroende i förlängningen. I 7 § förvaltningslagen anges även att ärenden skall handläggas så effektivt som möjligt ”utan att rättssäkerheten eftersätts”. Rättssäkerhetsskäl har i enlighet härmed fått företräde framför effektivitetsskäl vid länsstyrelsens handläggning. Länsstyrelsens handläggning har också medfört att myndighetens beslut fått ett materiellt riktigt innehåll, vilket inte hade varit fallet om myndigheten hade fattat sitt beslut endast på grundval av nämndens utredning när denna kom in till länsstyrelsen. Om myndigheten hade agerat på det senare sättet hade beslutet även blivit formellt felaktigt. Länsstyrelsen gjorde vidare redan under vårvintern 2005 bedömningen att en successiv avveckling av djurbesättningen vore att föredra med en sista gräns efter årsskiftet 2005/2006. Diskussioner av den innebörden fördes också med A.S. Länsstyrelsen hade således redan då handlingslinjen klar. Avgörande i detta sammanhang var givetvis att länsstyrelsen inte ansåg att situationen för djuren var sådan att ett omedelbart omhändertagande var nödvändigt. Själva beslutet kom emellertid av speciella orsaker att fördröjas till september. Huvudorsaken var den omständigheten att under vintern och framför allt under våren och sommaren 2005 krävde ett annat djurskyddsärende i stort sett länsstyrelsens samlade resurser för djurskyddsändamål. Enligt länsstyrelsens bedömning hade detta ärende utan tvekan högsta prioritet, bl.a. mot bakgrund av akut nödlidande djur på grund av foderbrist m.m. Detta ärende inbegrep omhändertagande av djur som var det mest omfattande i landet under 2005 och ett av de största över huvud taget. Till orsaken varför själva beslutet dröjde kan även läggas andra omständigheter såsom sjukskrivning av berörd personal. Det förtjänar att framhållas att prioriteringen av det andra ärendet liksom sjukskrivning av berörd personal inte, enligt länsstyrelsens mening, inneburit att djuren i det aktuella ärendet lidit i onödan på grund av länsstyrelsens agerande. Länsstyrelsen var, som framförts ovan, av den uppfattningen att djurens situation var sådan att ett omedelbart omhändertagande inte var nödvändigt.

Sammanfattningsvis konstaterar länsstyrelsen att handläggningen hos myndigheten, som i allt väsentligt präglats av ett hänsynstagande till rättssäkerheten för den enskilde djurägaren, har varit lagenlig och att den lett till ett materiellt riktigt beslut. Ett beslut med det innehåll som nämnden synes förespråka hade varit oproportionerligt. Mot bakgrund av att Hagfors kommun hanterat ärendet under åtta års tid vilket implicerar att man såg på ärendet som ett gränsfall samtidigt som länsstyrelsen inte ansåg ett omedelbart djurförbud vara nödvändigt med hänsyn till djurens situation och att länsstyrelsen redan under vårvintern 2005 var klar över sin handlingslinje samtidigt som situationen för djuren fortsatt var under kontroll, menar länsstyrelsen att fördröjningen av själva beslutet till september, av ovan redovisade orsaker, samt tidsfristen för avvecklingen till 15 januari 2006 saknar betydelse för upprätthållandet av ett gott djurskydd i det aktuella fallet.

Nämnden kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 2 januari 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Som länsstyrelsen påpekat finns det inte någon särskild i författning angiven tidsfrist för länsstyrelsens handläggning av ärenden om djurförbud. I stället gäller de allmänna kraven i 7 § förvaltningslagen att varje ärende där någon enskild är part handläggs så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Med ordet ”säkerhet” torde här avses intresset av riktiga avgöranden (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 90). Regleringen i bestämmelsen innebär vidare att ett ärende inom rimlig tid måste avslutas genom ett formligt beslut. Djurförbud är en ingripande åtgärd som bör komma i fråga endast i särskilt kvalificerade fall. Detta ställer självfallet höga krav på utredningen (jfr bl.a. prop. 1991/92:173 s. 19 f. och prop. 2001/02:93 s. 20 f.). Samtidigt understryks vikten av att saken handläggs så snabbt som möjligt av kravet på den kommunala nämnden att skyndsamt anmäla förhållandena till länsstyrelsen.

29 § djurskyddslagen hade vid tiden för länsstyrelsens handläggning och beslut följande lydelse (de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 innebär i sak endast att också brott mot de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen skall kunna utgöra grund för ett djurförbud).

Länsstyrelsen skall meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

1. inte följer ett beslut som en tillsynsmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
3. har misshandlat ett djur,
4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller
5. vid upprepade tillfällen dömts för brott mot denna lag eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Förbud skall inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Om den mot vilken förbudet riktas är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom att göra sig av med det och förbjuda honom att skaffa djur över huvud taget eller ett visst slag av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

Är någon eller flera av förutsättningarna i första stycket uppfyllda kan ett förbud således undvikas endast om det av omständigheterna framgår att det finns en logisk förklaring till det inträffade och att detta utan tvekan framstår som en ren engångsföreteelse (se prop. 2001/02:93 s. 21). Lagrummet ger enligt min mening inte utrymme för länsstyrelsen att avstå från förbud eller att avvakta med ett sådant på den grunden, som utvecklats i remissvaret, att djurhållaren riskerar återkrav av EU-stöd som betalats ut för djurhållningen.

Länsstyrelsen har enligt 29 § fjärde stycket djurskyddslagen att avgöra om ett förbud skall avse viss angiven tid eller gälla tills vidare. Inte heller i detta hänseende bör enligt min mening beaktas eventuellt återkrav av EU-stöd. Det ligger vidare i sakens natur att beslutet bör träda i kraft så snart som möjligt. Jag är därför tveksam till länsstyrelsens beslut den 2 september 2005 att djurförbudet skulle träda i kraft först den 15 januari 2006. Jag noterar att beslutet i

denna del efter ett överklagande av nämnden hade kunnat prövas av högre instans (jfr bl.a. RÅ 1989 ref. 63).

Det finns naturligtvis inte något som hindrar att länsstyrelsen på egen hand kompletterar utredningen i ett ärende om djurförbud. I denna del samt beträffande länsstyrelsens anmärkningar på nämndens handläggning och kompetens kan här noteras att länsstyrelsens beslut huvudsakligen synes grunda sig på den utredning och de åtgärder som har vidtagits av nämnden. Länsstyrelsen har således funnit att de beslut och förelägganden som nämnden meddelat enligt 26 § djurskyddslagen, tillsammans med A.S:s bristande efterlevnad av föreläggandena, i sig har utgjort tillräcklig grund för ett djurförbud. Detta sammanställt med att det redan vid länsstyrelsens första inspektion den 5 augusti 2004 uttalades att det sannolikt förelåg skäl att meddela djurförbud ger anledning ifrågasätta den långa tidsutdräkten, mer än ett år och tre månader.

Länsstyrelsen har angett att prövningen av ett annat, större, djurskyddsärende under våren och sommaren 2005 i stort sett tog länsstyrelsens samlade resurser för djurskyddsändamål i anspråk. Dessutom har länsstyrelsen hänvisat till sjukskrivning av berörd personal. Jag har förståelse för att hög arbetsbelastning och sjukskrivningar kan orsaka problem i verksamheten. Givetvis kan det också vara lämpligt att avvakta med handläggningen av ett ärende om förutsättningarna för en frivillig lösning inom överskådlig tid är goda. Så snart det står klart att sådana förutsättningar saknas bör dock handläggningen fortsätta och ärendet avgöras. Sammanfattningsvis kan jag inte finna annat än att länsstyrelsens handläggning inte har motsvarat kraven i 7 § förvaltningslagen.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Initiativärende mot en länsstyrelse angående avgiftsdebitering i ärenden på lantbruksområdet

(Dnr 2752-2006)

Initiativet

Under utredningen av ett tidigare ärende (dnr 157-2005) mot Länsstyrelsen i Kronobergs län uppkom en fråga om länsstyrelsens möjligheter att debitera avgifter. Omständigheterna var följande.

Vid Länsstyrelsen i Kronobergs län förekommer det att sökande i ärenden om förprövning av djurstallar får hjälp av länsstyrelsens handläggare med att upprätta ritningar. Sökanden debiteras för den tid som framställandet av ritningen tagit. Från länsstyrelsen uppgavs att avgiften tas ut med stöd av Länsstyrelsens kungörelse (07FS 1994:28) med föreskrifter om taxa för uppdragsverksamhet inom lantbruksområdet. I den aktuella kungörelsen åberopar länsstyrelsen 54 § länsstyrelseförordningen som stöd för föreskrifterna om taxor. Vid tiden då kungörelsen utfärdades var förordning (1990:1510) med

länsstyrelseinstruktion gällande. Av dess 54 § framgick att länsstyrelsen fick fastställa taxor för länsstyrelsens uppdragsverksamhet inom lantbrukets område. Den 1 januari 1998 upphävdes den åberopade länsstyrelseinstruktionen och ersattes med en ny, förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion. Motsvarande bestämmelse som den i den tidigare 54 § återfanns nu i 50 § i den nya instruktionen. Denna senare instruktion upphävdes emellertid den 1 januari 2003. Den nu gällande förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion innehåller ingen bestämmelse om rätt att ta ut ersättning eller fastställa taxor.

Jag beslutade att utreda frågan om länsstyrelsens avgiftsdebitering i ett särskilt ärende.

Utredning

Länsstyrelsen anmodades att yttra sig angående det rättsliga stödet för avgiftsdebiteringen.

Länsstyrelsen, genom länsrådet Claes Sjöblom, anförde följande.

Såsom framgår av skrivelsen grundar sig länsstyrelsens avgiftsdebitering inom sakområdet lantbruk på beslut i enlighet med Länsstyrelsens kungörelse (07FS 1994:28) med föreskrifter om taxa för uppdragsverksamhet inom lantbruksområdet, beslutad då länsstyrelseinstruktionen 1990:1510 reglerade länsstyrelsens möjligheter att ta ut avgift. Den senare har sedermera upphävts. Den nu gällande förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion innehåller ingen bestämmelse om rätt att ta ut ersättning eller fastställa taxor. Motsatsen sägs dock inte heller.

Av länsstyrelsens regleringsbrev för 2002 framgår bl.a.: ”Inkomster från jordbrukets uppdragsverksamhet disponeras av länsstyrelserna (jfr 50 § länsstyrelseinstruktionen [1997:1258]).” Motsvarande skrivning saknas i 2003 års regleringsbrev. Dock finnes verksamhetsområdet Lantbruk kvar under rubriken Uppdragsverksamhet i beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet 2003 med ekonomiskt mål, ”Målet är att avgiftsintäkterna skall finansiera kostnaderna”. Det bör här uppmärksammas att ingen radikal förändring i lantbruksverksamheten inträffade mellan åren 2002 och 2003. Ändringen av länsstyrelseinstruktionen i dess senaste lydelse trädde i kraft den 1 januari 2003. Ovanstående är anledningen till att länsstyrelsen fortsatt med den aktuella uppdragsverksamheten även under 2003 och framgent.

I avgiftsförordningen (1992:191) 4 § kan läsas

> En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla:
>
> – – –
>
> 4. rådgivning eller annan liknande service,
>
> – – –
>
> Varor och tjänster enligt första stycket får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion har länsstyrelsen bl.a. uppgifter i fråga om lantbruk omfattande främst

- att verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar
- att främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd
- att verka för att de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen uppnås och skall därvid svara för regionalt mål och uppföljningsarbete.

Kronobergs län karakteriseras av stor andel skog med insprängd jordbruksmark. Detta ger länet dess speciella karaktär, som det är angeläget att slå vakt om. Sålunda sägs i de regionala miljömålen för miljökvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” bl.a. ”länets åker- och betesmarksareal ska bibehållas i minst dagens utsträckning så att den år 2010 omfattar 30 000 ha i skogsbygd och 42 000 i mellanbygd”.

Problemet i härvarande län är att antalet djur minskar och inte räcker till för att uppfylla ovanstående mål. Detta beror på att såväl antalet lantbrukare som tillgången på ändamålsenliga byggnader inte är tillfyllest. Varje ny byggnadsinvestering är sålunda av godo och i linje med länsstyrelsens uppdrag i enlighet med instruktionen och därför också i enlighet med avgiftsförordningen.

Verksamheten med avgiftsbelagd byggnadsprojektering är enbart av mindre omfattning och uppfyller därför kraven i 4 § andra stycket avgiftsförordningen. Den byggnadssakkunninge (läs H.K.) ägnar sig i första hand åt djurstallsgranskningar, investeringsstöd samt KULM och K2 verksamhet. Enklare projekteringar enbart i mån av tid. Sett ur ett totalt länsstyrelseperspektiv kan verksamheten till och med betraktas som försumbar.

Sammantaget konstaterar sålunda länsstyrelsen att den avgiftsbelagda byggprojekteringen är i linje med övrig uppdragsverksamhet enligt avsnitt 7 i regleringsbrevet för år 2006 och tidigare års regleringsbrev samt också i enlighet med avgiftsförordningen. Verksamheten har också till syfte att medverka till att uppfylla de övergripande målen i länsstyrelseinstruktionen vad gäller lantbrukets utveckling.

I ett beslut den 19 juni 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

För myndigheter under regeringen gäller avgiftsförordningen (1992:191). Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (1 a § och 2 §).

Enligt 3 § avgiftsförordningen får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I tidigare länsstyrelseinstruktioner (54 § förordning [1990:1510] med länsstyrelseinstruktion och 50 § förordning [1997:1258] med länsstyrelseinstruktion) fanns bestämmelser av vilka framgick att länsstyrelsen fick fastställa taxor för länsstyrelsens uppdragsverksamhet inom lantbrukets område. Den nu gällande förordningen (2002:864) med instruktion för länsstyrelsen innehåller inte någon motsvarande bestämmelse.

I 4 § avgiftsförordningen finns ett generellt bemyndigande som innebär att en myndighet får besluta om att ta ut avgift för sådana varor och tjänster som räknas upp i paragrafen om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. De varor och tjänster som avses är:

1. tidskrifter eller andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,

8. tjänsteexport,
9. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,
10. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223).

Av 4 § andra stycket framgår att de uppräknade varorna och tjänsterna får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Ekonomistyrningsverket har utfärdat föreskrifter (ESV Cirkulär 1999:6) till avgiftsförordningen. I föreskriften till 4 § första stycket 4 p. sägs att innan en myndighet beslutar om att ta ut en avgift för rådgivning eller annan liknande service skall myndigheten pröva att tjänsten är förenlig med myndighetens uppgift och att tjänsten innebär en service som går utöver den hjälp som skall utföras avgiftsfritt enligt 4 och 6 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bedömning

Länsstyrelserna har när det gäller lantbruksområdet en myndighetsfunktion som avser bl.a. förprövning av djurstallar. Länsstyrelserna har också inom ramen för sin servicefunktion under lång tid – och som ett arv från de tidigare lantbruksnämnderna – haft en tämligen omfattande uppdragsverksamhet, som bl.a. innefattat bistånd åt lantbrukare med projektering av ny- och tillbyggnad av djurstallar. Uppdragsverksamheten har bedrivits mot betalning. Av tidigare länsstyrelseinstruktioner har framgått att länsstyrelsen fått fastställa taxor för uppdragsverksamheten.

Den nu gällande länsstyrelseinstruktionen, som trädde i kraft den 1 januari 2003, innehåller inte några bestämmelser om uppdragsverksamhet på lantbruksområdet. Såvitt framkommit bedrivs länsstyrelsens verksamhet med byggprojektering numera helt frivilligt och det finns inte något uttryckligt bemyndigande för länsstyrelsen att fastställa taxor eller att ta ut avgifter för verksamheten. Det har under min utredning inte med stöd av något förarbetsuttalande eller liknande kunnat utrönas vilka överväganden som legat bakom ändringen av instruktionen i denna del.

Den kungörelse som Länsstyrelsen i Kronobergs län har åberopat som stöd för debitering av avgift för byggprojektering var utfärdad med stöd av en numera upphävd länsstyrelseinstruktion. Någon rätt att debitera avgifter med stöd av den kungörelsen föreligger således inte längre.

Frågan blir då om 4 § avgiftsförordningen är tillämplig. Länsstyrelsen har i sitt remissvar hänvisat till 4 § första stycket 4 p., som reglerar avgiftsdebitering för rådgivning och annan liknande service.

En förutsättning för avgiftsdebitering enligt 4 § avgiftsförordningen är att verksamheten är förenlig med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Länsstyrelsen har som stöd för avgiftsdebiteringen anfört att den avgiftsbelagda byggprojekteringen är i linje med övrig uppdragsverksamhet enligt regleringsbrevet och i enlighet med avgiftsförordningen. Verksamheten har också till syfte att medverka till att uppfylla de

övergripande målen i länsstyrelseinstruktionen vad gäller lantbrukets utveckling.

Regleringen i 4 § om att verksamheten måste vara förenlig med myndighetens verksamhet innebär visserligen inte att varan eller tjänsten måste ingå i myndighetens ordinarie verksamhet, men den bedrivna verksamheten får inte skilja sig från myndighetens ordinarie verksamhet. Oftast är en vara eller tjänst som myndigheten tar betalt för med stöd av 4 § något slags biprodukt till den ordinarie verksamheten; vanligt är att det rör sig om information av något slag.

Det är möjligt, som länsstyrelsen anfört, att hjälp från länsstyrelsens tjänstemän med byggnadsritningar m.m. kan medverka till att målen för lantbruket uppfylls. Jag ställer mig dock mycket tveksam till om en så specifik verksamhet som byggprojektering är förenlig med länsstyrelsens nuvarande ordinarie uppgifter. Enligt min mening är det således tvivelaktigt om 4 § avgiftsförordningen över huvud taget är tillämplig. Jag vill i detta sammanhang peka på bestämmelsen i 7 § avgiftsförordningen enligt vilken en myndighet varje år skall samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut.

Länsstyrelsens uppdragsverksamhet på lantbruksområdet har som nämnts tidigare varit reglerad. Om länsstyrelserna även fortsättningsvis skall bedriva konsultverksamhet på det sätt som skett bör den möjligheten enligt min mening klart framgå av t.ex. länsstyrelseinstruktionen. Man bör dock observera att sådan verksamhet kan komma i konflikt med länsstyrelsens myndighetsutövande verksamhet. Jag tänker då närmast på risken för jävssituationer och att länsstyrelsens opartiskhet i myndighetsfunktionen kan komma att sättas i fråga (se JO 2006/07 s. 373).

Eftersom det som har kommit fram i detta ärende kan vara av intresse för Regeringskansliet och för Ekonomistyrningsverket skickar jag beslutet till dem för kännedom.

Med dessa uttalanden avslutas initiativärendet.

Fråga om en handläggare vid en länsstyrelse uppträtt på ett sådant sätt vid handläggningen av ett ärende att den sökande känt sig tvingad att justera sitt yrkande, m.m.

(Dnr 2916-2006)

Anmälan

Karl-Anders Lehto anmälde Länsstyrelsen i Norrbottens län för brister i handläggningen av ärenden rörande registrering av licensområden för älgjakt m.m. Han anförde i huvudsak följande. I samband med att han trädde ur ett älgskötselområde kontrollerade han med länsstyrelsen om det var möjligt att återfå två enkalvslicenser. Han fick vid ett telefonsamtal med länsstyrelsens handläggare ett positivt besked men fick senare ett skriftligt besked om att det inte var möjligt. Han skickade ett brev med frågor om detta till länsstyrelsen den

19 juli 2005 men fick aldrig något svar. Han önskade att betala fällavgiften för en älg direkt till länsstyrelsen men hänvisades till en kontaktmans privata postgironummer.

Utredning

Inledningsvis hämtades länsstyrelsens akt i licensärendet in. Av handlingarna framgick i huvudsak följande. I januari 2005 skrev Karl-Anders Lehto till länsstyrelsen och meddelade att han gått ur ett älgskötselområde och att han önskade återfå de två enkalvslicenser som han haft tidigare. Efter viss skriftväxling upplyste länsstyrelsen i ett meddelande den 13 april 2005 att om det gällde en fastighet så kunde endast ett enkalvsområde registreras. I en skrivelse den 19 maj 2005 önskade länsstyrelsen besked om huruvida ett enkalvsområde skulle registreras. Karl-Anders Lehto ombads att höra av sig så snart som möjligt. Karl-Anders Lehto besvarade skrivelsen den 23 maj 2005. Han framförde att han önskade två licenser men uppgav att ”då du motsätter dig detta får du väl reg. fastigheten Aj 9:1 som ett enkalvsområde tillsvidare”. Därefter fattade länsstyrelsen beslut om registrering av ett licensområde. Av beslutet framgick hur det kunde överklagas. Av en skrivelse den 19 juli 2005 till länsstyrelsens chefsjurist G. Bjelle framgick att Karl-Anders Lehto kände sig orättvist behandlad.

Därefter anmodades länsstyrelsen att göra en utredning och yttra sig. I ett yttrande den 23 augusti 2006 anförde länsstyrelsen, genom landshövdingen Per-Ola Eriksson, följande.

Den del av ärendet som berör länsstyrelsen avser registrering av enkalvsområde och länsstyrelsens handläggning i samband med sådan registrering för Karl-Anders Lehtos registerfastighet Armasjärvi 9:1. Karl-Anders Lehto innehar en enkalvslicens för nämnda registerfastighet.

Bakgrund, tillämpliga regler och fördelning av licenser

Bakgrunden till ärendet är att länsstyrelsen i beslut 1995, givet den information som Karl-Anders Lehto lämnat, registrerat tre olika licensområden för registerfastigheten Armasjärvi 9:1. De besluten upphävdes genom beslut den 22 och den 23 maj 1996 och de tre licensområdena blev till ett licensområde för nämnda registerfastighet. Efter överklagande prövades besluten av kammarrätten (dom 1995-07-12, bilaga 1) och av länsrätten (dom 1996-08-23, bilaga 2) som fastställde de beslut länsstyrelsen fattat.

Lehtos registerfastighet kom senare att ingå i Hietaniemi norra älgskötselområde. I samband med utträde ur älgskötselområdet har Lehto begärt att få återgå till tidigare enkalvslicenser och därvid upplysts om att han endast kunde få en enkalvslicens för en registerfastighet. Beslut om en enkalvslicens till Lehto för Armasjärvi 9:1 har fattats av länsstyrelsen den 23 maj 2005.

Bestämmelser om jakt efter älg finns i 33 § jaktlagen (1987:259) där det bl.a. framgår att sådan jakt endast får meddelas efter licens från länsstyrelsen. Med stöd av jaktförordningen (1987:905) har Naturvårdsverket meddelat föreskrifter avseende jakt efter älg m.m. (bilaga 3). Av dessa föreskrifter framgår bl.a. att områden som innehas av en och samma jakträttshavare registreras som ett område men att länsstyrelsen får besluta om undantag från detta (3 §) och att länsstyrelsen vid varaktiga förändringar kan fatta nytt registreringsbeslut (6 §). Länsstyrelsen tillämpar regeln så att en registerfastighet tilldelas en licens. Lydelsen i 3 § är densamma som i Naturvårdsverkets tidi-

gare föreskrift i ämnet från 1994 (dåvarande 6 §). Länsstyrelsens agerande i fråga om hur enkalvslicenser fördelas har – som nämnts ovan – prövats av länsrätten (bilaga 3) som lämnat Lehtos besvär utan bifall.

Lehto har vidare anfört att hans rågranne tilldelats licenser på annat sätt samt att en person i hans närområde, P.J. tilldelats såväl enkalvslicens som B-licens.

Länsstyrelsens utredning visar att rågrannen – helt i linje med länsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna – tilldelats två licenser för tre registerfastigheter. Alltså har även här tillämpats att inte mer än en licens ges för en registerfastighet. Den P.J. som Lehto hänvisar till är i själva verket två personer, en boende i Övertorneå kommun och en boende i Överkalix kommun.

Länsstyrelsens utredning visar således att inga felaktigheter förekommit i samband med länsstyrelsens hantering av tilldelning av enkalvslicens för anmälaren Karl-Anders Lehto.

Särskilt om muntliga kontakter med Gerd Stuge (länsstyrelsens handläggare; JO:s anm.)

Inom ramen för länsstyrelsens utredning har Gerd Stuge tillfrågats om sina muntliga kontakter med anmälaren Karl-Anders Lehto. Hon har uppgivit följande.

Vad gäller citatet på sidan 2 i anmälan, femte stycket (”vi beblandar oss inte …”), har Stuge endast upplyst Lehto om att länsstyrelsen inte hanterar dessa frågor.

Vad gäller citatet på sidan 4 i anmälan, näst sista stycket (”I telefon var svaret ’ja’”), har Stuge upplyst Lehto om att det inte är några problem att gå in i eller ut ur älgskötselområden. Stuge har inte sagt att Lehto kan få igen två enkalvslicenser.

På sidan 5 i anmälan, andra stycket, finns påståenden om att ”någon av de inblandade påpekat för länsstyrelsen …”. Något sådant påpekande till Stuge har inte skett.

På sidan 5 i anmälan, näst sista stycket, finns påstående om att Stuge gett rådet att betala in fällavgift direkt till kontaktmannens privata postgirokonto. Den enda upplysning Stuge lämnat är att fällavgiften från enskilda medlemmar inte kan betalas in direkt till länsstyrelsen utan att älgskötselområdet betalar in denna avgift till länsstyrelsen genom en inbetalning för hela området. Detta administrativa förfarande tillämpas i relation till alla älgskötselområden och medlemmarna i dessa områden.

Det är beklagligt om Karl-Anders Lehto på något sätt missförstått den muntliga information han fått från Gerd Stuge. Länsstyrelsens utredning ger emellertid inte vid handen att Karl-Anders Lehto på något sätt skulle behandlats felaktigt eller fått felaktig eller vilseledande information av Gerd Stuge.

Brev till länsstyrelsen ställt till Gustav Bjelle samt ärendet från 1996

Efter många år som länsstyrelsens chefsjurist pensionerades Gustav Bjelle vid utgången av september 2005. Det brev som Lehto ställt till Bjelle under semestertider 2005 diarieförde på en jurist vid rättsenheten för föredragning för en beslutande. I samband med att den juristen under sommaren 2006 i sin tur gick i pension visade det sig att brevet förblivit obesvarat.

Länsstyrelsen beklagar att Lehto inte fått svar på sitt brev. Eftersom det uteblivna svaret inte beror på något fel i rutiner utan är ett enstaka fel kan länsstyrelsen bara beklaga att brevet inte kommit att besvaras. De ställda frågorna besvaras i detta yttrande av vilket Lehto tillställs en kopia.

– – –

Karl-Anders Lehto kommenterade remissvaret. Han vidhöll vad han tidigare anfört.

I ett beslut den 13 februari 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstagande i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. JO:s granskning är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning. Min utredning avser således frågan om handläggningen av Karl-Anders Lehtos ärende varit korrekt från formell synpunkt. Jag tar däremot inte ställning till hur många licensområden som skulle ha registrerats med anledning av Karl-Anders Lehtos ansökan.

Länsstyrelsen skall pröva ansökningar om registrering av licensområde för älgjakt, 33 § jaktlagen (1987:259). Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, 54 § samma lag. Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om beslutet går honom emot, 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Av utredningen framgår att Karl-Anders Lehto uttryckligen har önskat att länsstyrelsen skall registrera två licensområden. Efter skriftväxling mellan honom och länsstyrelsens handläggare har han emellertid slutligen sagt att ”då du motsätter dig detta får du väl reg. fastigheten Aj 9:1 som ett enkalvsområde tillsvidare”.

Karl-Anders Lehto har uppenbarligen endast motvilligt gått med på att få enbart ett område inregistrerat. Självklart måste en handläggare få upplysa en sökande om det aktuella regelverket och även få redogöra för myndighetens praxis i liknande ärenden. Handläggaren får emellertid inte agera på ett sådant sätt att en sökande känner sig mer eller mindre tvingad att avstå från att få sina yrkanden prövade av myndigheten. Mycket talar för att så har skett i detta fall, vilket hade kunnat undvikas om länsstyrelsen prövat Karl-Anders Lehtos ursprungliga yrkande om registrering av två områden. Ett eventuellt avslagsbeslut hade Karl-Anders Lehto kunnat överklaga.

Länsstyrelsens beslut den 23 maj 2005 att registrera ett område har försetts med en anvisning om hur det kan överklagas. Som nyss nämnts kan ett beslut överklagas av den som beslutet angår om det gått honom emot. Eftersom beslutet innebär bifall till Karl-Anders Lehtos justerade ansökan så är det mycket tveksamt om han efter ett överklagande skulle ha kunnat få sin sak prövad av överinstansen.

Vad gäller myndighetens skyldighet att besvara brev från enskilda vill jag anföra följande. Enligt 4 § förvaltningslagen skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp

och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Karl-Anders Lehtos brev till länsstyrelsen den 19 juli 2005 borde, som också länsstyrelsen anfört, ha besvarats.

Vad som i övrigt har anförts föranleder ingen ytterligare åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.

Utbildnings- och kultursektorn

Fråga om rektors behörighet att besluta om överlåtelse av vid universitetets historiska museum förvarade kvarlevor efter en person

(Dnr 2955-2005)

Bakgrund

Kvarlevorna efter en judisk person överlämnades år 1879 från fängelset i Lund till Lunds universitet. Under perioden 1879–1995 förvarades kvarlevorna vid den medicinska fakultetens anatomiska institution. År 1995 överfördes kvarlevorna, ett kranium, till universitetets historiska museum.

I december 2004 erhöll universitetet en begäran från Judiska Församlingen i Malmö om att kvarlevorna skulle överlämnas till församlingen för att begravas enligt judisk sed på den judiska begravningsplatsen i Malmö.

Den 17 februari 2005 beslutade rektor Göran Bexell att överlämna kvarlevorna till församlingen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.I. och N.S. klagomål mot rektor Göran Bexell angående beslutet att överlämna kvarlevorna till församlingen. Anmälarna anförde bl.a. följande. Genom att överlämna kvarlevorna har rektor förfogat över statlig egendom. Överlåtelse av statens egendom regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Rektor var inte behörig att fatta det aktuella beslutet, utan det ankom på regeringen att ta ställning i frågan.

Till anmälan fogades ett flertal handlingar, bl.a. rektors beslut den 17 februari 2005 (dnr I A 9 6523/04).

Utredning

Anmälan remitterades till Universitetsstyrelsen för Lunds universitet för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde universitetsstyrelsen följande.

Bakgrund

Den 14 december 2004 erhöll universitetet ett brev från den judiska församlingen i Malmö med begäran om att kvarlevorna efter en judisk person skulle överlämnas till församlingen för att begravas enligt judisk sed på den judiska begravningsplatsen i Malmö.

Kvarlevorna hade kommit i universitetets vård 1879 från fängelset i Lund. Den avlidne hade tagit sitt liv. Identiteten på den avlidne är känd. Kvarlevorna förvarades under perioden 1879–1995 vid den medicinska fakultetens anatomiska institution. Kvarlevorna överfördes till institutionen vid universitetet i enlighet med den lagstiftning som var rådande till början av 1950-talet, nämligen att kvarlevor som ingen gjorde anspråk på kunde överföras till medicinsk forskning och utbildning.

Då anatomiska institutionen lades ned 1995 överfördes kvarlevorna till universitetets historiska museum, där de vårdades till den 2 maj 2005 då de gravsattes på Judiska Församlingens kyrkogård i Malmö.

Universitetets utredning

Universitetet gjorde en omfattande utredning inför beslutet om ett eventuellt överlämnande av kvarlevorna till den judiska församlingen. Universitetet fann att följande tre förutsättningar borde vara uppfyllda för att ett överlämnande skulle kunna ske:

5. Det skall vara styrkt att motivet för att omhänderta kvarlevorna är välgrundat (t.ex. på religiösa eller kulturella grunder).
6. Mottagarens legitimitet att omhänderta kvarlevorna skall vara klarlagd.
7. Det skall vara styrkt att mottagaren omhändertar kvarlevorna på ett värdigt sätt.

För det första undersöktes om motivet för församlingens begäran var välgrundat. Genom diskussioner med teologiska fakultetens avdelning för judaistik styrktes att det enligt judisk sed är viktigt att mänskliga kvarlevor begravs i vigd jord. Detta omfattar även dem som inte varit troende judar eller som tagit sitt liv. Universitetet ansåg mot denna bakgrund att motivet var välgrundat.

För det andra undersöktes mottagarens legitimitet att motta kvarlevorna. Fanns det någon annan legitim person eller organisation som kunde göra anspråk på kvarlevorna? Det fanns inte tidigare någon legitim person som gjort sådana anspråk. Universitetet konstaterade att det endast fanns en judisk församling i södra Sverige; nämligen den i Malmö. Ingen annan församling kunde rimligen på legitima grunder göra anspråk på kvarlevorna. Universitetet kunde heller inte finna någon annan legitim organisation som kunde ha motsvarande anspråk.

För det tredje efterhörde sig universitetet om hur kvarlevorna skulle omhändertas av den judiska församlingen i Malmö om de överlämnades. Rektor hade en överläggning med representanter för den judiska församlingen och erhöll 2005-02-09 en skriftlig dokumentation om hur omhändertagandet skulle ske. Universitetet fann att församlingens redovisning fyllde högt ställda krav på ett värdigt omhändertagande.

Universitetet undersökte vidare hur likartade ärenden hanterats vid andra universitet och statliga myndigheter. Universitetet hade kontakter med Karolinska Institutet, Uppsala universitet och Etnografiska museet i Stockholm. I de fall överlämnande skett hade myndigheten fattat självständiga beslut om detta.

Universitetet undersökte även hur likartade frågor hanterades i t.ex. Storbritannien och fann att rekommendationen var att – inte minst av etiska skäl – överlämna mänskliga kvarlevor t.ex. från museer till legitim mottagare.

För att säkerställa forskningens eventuellt framtida behov gjordes en omfattande dokumentation av kvarlevorna av den judiska personen av historiska museet.

Rektor fattade beslut den 17 februari om överlämnande av kvarlevorna till den judiska församlingen i Malmö.

Universitetet redovisade under hand beslutet för Utbildnings- och kulturdepartementet. Universitetet fick det muntliga beskedet att ingen åtgärd med anledning av utlämnandet skulle komma att vidtas från departementets sida.

I skrivelse den 15 april till statsrådet Leif Pagrotsky kritiserade anmälarna universitetets beslut att överlämna kvarlevorna efter denne namngivne judiska man. Statsrådet avslog deras framställan i regeringsbeslut den 26 maj.

Yttrande

I den nu aktuella anmälan mot rektor vid Lunds universitet anser anmälarna att rektor fattat ett beslut som borde avgöras av regeringen med hänvisning till Lag om statsbudgeten (1996:1059) som reglerar överlåtelser av statens egendom. Anmälarna definierar kvarlevorna i detta fall som lös egendom.

Universitetet vill för det första hävda att utgångspunkten för beslut angående mänskliga kvarlevor skall vara etiska, kulturella och religiösa aspekter. Att kvarlevor efter namngiven person primärt skall betraktas som statlig egendom ter sig därmed stötande ur allmänt mänsklig synpunkt. Redan av detta skäl kan kvarlevor av namngiven person inte rimligen hanteras efter lagen om statsbudgeten. Lagen om statsbudgeten avser i första hand att reglera ekonomiska frågor – ytterst handlar det om finansmakten – och att åberopa denna lag när det gäller mänskliga kvarlevor ter sig således inte naturligt.

Om kvarlevor likväl skall betraktas som statlig egendom vill universitetet för det andra hävda att lagen om statsbudgeten enligt universitetets uppfattning inte kan tolkas så att myndigheter underställda regeringen i varje enskilt fall skall hänskjuta beslut om avyttrande av statlig egendom till regeringen. Av nämnda proposition framgår följande: ”De befogenheter regeringen får kommer den att behöva delegera till underlydande myndigheter. Sådan delegation är nödvändig och kommer att ske i stor utsträckning. När det i det följande talas om regeringens befogenheter kommer dessa efter delegation att på flertalet områden rent faktiskt att utnyttjas av olika underlydande myndigheter.” (Prop. 1995/96:220 kap. 4.)

Sådan delegation till statliga myndigheter under regeringen vad avser försäljning gavs i Förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Frågan om avyttrande eller utrangering på annat sätt än genom försäljning är inte reglerad. Detta förekommer dock i stor utsträckning i statliga myndigheter. När en myndighet gör bedömningen att det saknas skäl för fortsatt innehav, får det anses vara praxis att en myndighet kan avyttra på annat sätt än genom försäljning, förutsatt att föremålet saknar ekonomiskt värde. Att försäljning men inte annan form av avyttring eller utrangering av lös egendom är reglerad, styrker enligt universitetets mening uppfattningen att lagen om statsbudget i första hand är avsedd att reglera förhållanden och tillgångar av ekonomiskt värde.

Universitetet har också vid ett antal tillfällen handlat i enlighet med detta synsätt t.ex. beträffande vetenskaplig utrustning som bedömts inte behövas i verksamheten och inte ha ett nämnvärt ekonomiskt marknadsvärde, genom att denna överlämnats till universitet i de baltiska länderna som gåva. Universitetets uppfattning i detta avseende styrks också av vad som ovan redovisats angående utlämnande från andra svenska universitet.

Inte heller i det nu aktuella fallet var det fråga om försäljning.

Sammanfattningsvis vill universitetet således hävda att utgångspunkten för bedömning av utlämnande av kvarlevor från namngiven person skall vara etiska, kulturella och religiösa aspekter och inte lagen om statsbudgeten.

Anmälarna yttrade sig över universitetsstyrelsens remissvar.

I ett beslut den 12 februari 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättslig reglering, m.m.

I 9 kap. 8 § regeringsformen anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Det gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen fastställer riksdagen, i den omfattning som behövs, grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I förarbetena till bestämmelsen anges att det kan vara lämpligt att detta sker genom lag (prop. 1973:90 s. 347). Vidare kan riksdagen enligt

nämnda bestämmelse föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten innehåller preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens översiktliga bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. I lagen anges bl.a. de anslagstyper som skall användas och de villkor som skall gälla för dem. I lagen finns även grundläggande bestämmelser om överlåtelse av statens fasta egendom samt om överlåtelse av aktier och annan lös egendom. Regeringen får enligt 28 § besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 26 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel. Bestämmelserna i 26 och 27 §§ rör bl.a. aktier och tomträtt.

I förarbetena till bestämmelsen i 28 § lagen om statsbudgeten anförs bl.a. följande.

De föreslagna reglerna skall endast gälla sådana försäljningar som mer intermittent görs av egendom som ingått i eller använts i en statlig myndighets verksamhet. Tillämpningsområdet begränsas därför till sådan försäljning av statens egendom som inte utgör ett led i en löpande avgiftsfinansierad verksamhet (prop. 1995/96:220 s. 53).

/– – –/

Paragrafen reglerar inte bara försäljning utan även annan form av överlåtelse, exempelvis gåva. Bestämmelsen omfattar annan lös egendom än som anges i 26 och 27 §§, dvs. annan lös egendom än aktier och andelar i företag, tomträtt eller byggnad som är lös egendom. Paragrafen kommer framför allt att få tillämpning vid försäljning av lösöre. Regeringen får besluta om överlåtelse av sådan lös egendom som omfattas av paragrafen om någon av de alternativa förutsättningar som anges föreligger.

De först angivna förutsättningarna är att egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar. Detta gäller oavsett hur anskaffningen har finansierats. Detta innebär att sådan egendom t.ex. även får skänkas bort.

Har egendomen anskaffats på annat sätt än med statens medel får regeringen överlåta egendomen även om den inte kan sägas vara obrukbar eller obehövlig. Egendom som kan komma i fråga är t.ex. sådan som staten mottagit i gåva eller som utgör krigsbyte. Med stöd av bestämmelsen får regeringen t.ex. skänka museiföremål till främmande stater om egendomen utgör krigsbyte eller om den på annat sätt har anskaffats utan användning av statens medel. Om egendomen delvis finansierats med statens medel och delvis på annat sätt, t.ex. genom gåva, får överlåtelse av egendomen inte beslutas av regeringen (a. prop. s. 103).

/– – – /

Den i stort sett enda formen av överlåtelse av lös egendom som rent faktiskt äger rum är försäljning av obrukbar eller obehövlig materiel. Det är överhuvud taget mycket svårt att tänka sig situationer där staten skulle överlåta lös egendom som är brukbar och som den alltjämt behöver för sin verksamhet. En sådan situation föreligger dock när regeringen någon enstaka gång överlämnar museiföremål som statsgåvor. Riksdagen har inte haft någon erinran mot att regeringen i de fåtal fall som varit aktuella fattat sådana beslut utan att höra riksdagen (se t.ex. KU 1975:12 och bet. 1989/90:KrU7) [a. prop. s. 63].

I 48 § lagen om statsbudgeten stadgas att regeringen får överlåta sin rätt enligt 28 § till myndighet som regeringen bestämmer. I förarbetena till bestämmelsen i 48 § anförs bl.a. följande.

> Lagen reglerar i första hand förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Den statliga verksamheten genomförs dock i huvudsak av statliga myndigheter under regeringen. Den rätt som enligt denna lag tillkommer regeringen måste i de flesta fall kunna delegeras. Stöd för denna delegationsrätt ges i förevarande paragraf. Delegation av beslutanderätten kan t.ex. ske i förordningar eller i regleringsbrev (a. prop. s. 116).

Genom förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom har myndigheter under regeringen (2 §) getts rätt att fatta beslut om försäljning av aktier och övrig lös egendom. Såvitt avser ”övrig lös egendom” anges att försäljning får ske om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar (6 §). Vad som sägs om försäljning gäller även byte (3 §).

Till skillnad från begreppet fast egendom, som till sin innebörd är definierat i lag, finns ingen reglering som definierar vad som är lös egendom. Begreppet lös egendom kan inte anges på annat sätt än genom en negativ bestämning. Det omfattar all egendom som inte utgör fast egendom.

Behörig beslutsfattare

JO:s tillsynsverksamhet är i första hand inriktad på att undersöka om myndigheterna har handlat korrekt i formellt hänseende. JO brukar därför vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda ärenden. Min granskning i förevarande ärende rör enbart frågan om rektor var behörig att fatta beslutet om att överlämna kvarlevorna efter en person från universitetets historiska museum till Judiska Församlingen i Malmö.

Som framgår av redogörelsen under avsnittet ”Rättslig reglering, m.m.” innehåller lagen om statsbudgeten grundläggande bestämmelser om överlåtelse av statens fasta egendom samt om överlåtelse av aktier och annan lös egendom. Enligt 28 § får regeringen besluta att överlåta ”annan lös egendom” om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte har anskaffats med statens medel.

I förevarande fall har kvarlevor efter en avliden person överlämnats år 1879 till Lunds universitet och därefter förvarats där, dels vid den medicinska fakultetens anatomiska institution, dels vid universitetets historiska museum. Kvarlevorna utgörs av ett kranium.

Även om kraniet härrörde från en identifierad person och det kan kännas främmande att då beskriva det som ”lös egendom” kan jag för egen del inte komma till annan slutsats än att kraniet, med tanke på den långa tid som förflutit, numera var att betrakta som ett föremål som ingick i museets samlingar och tillhörde staten. En utgångspunkt för min bedömning är således att kraniet, vid tidpunkten för överlåtelsen till församlingen, var ett sådant föremål som i och för sig omfattas av den ovan angivna författningsregleringen. Jag anser mig också kunna utgå från att kvarlevorna ursprungligen överlämnades till universitetet utan något vederlag.

Som universitetsstyrelsen har angett i remissvaret har regeringen möjlighet att delegera sina befogenheter enligt lagen om statsbudgeten. Så har också skett genom bl.a. förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom. Av denna förordning framgår att myndigheter under regeringen under vissa förutsättningar får fatta beslut om försäljning samt byte av lös egendom. Förordningen reglerar dock inte andra överlåtelseformer.

Det anförda innebär att det inte har funnits formella förutsättningar för rektor att fatta det aktuella beslutet utan frågan om överlåtelse av kraniet skulle ha hänskjutits till regeringen för ställningstagande. Jag lämnar saken med den synpunkten.

Det kan tilläggas att regeringen i beslut den 23 mars 2005 (U2005/3451/Kr) gav vissa statliga museer och universitet i uppdrag att låta inventera sina föremålssamlingar i syfte att finna eventuella mänskliga kvarlevor (osteologiskt material, dvs. hela eller delar av skelett) från världens ursprungsbefolkningar. I beslutet har anförts bl.a. följande.

Myndigheterna ansvarar för översyn och förvar av statliga samlingar. Det är en uppgift för respektive myndighet att bedöma i vilka fall mänskliga kvarlevor skall finnas kvar i samlingarna eller överlåtas. Eventuella överlåtelser utan vederlag, inom eller utom landet, prövas dock av regeringen.

Vad som har kommit fram i ärendet föranleder mig att översända en kopia av detta beslut till Kulturdepartementet för kännedom.

Fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning

(Dnr 4210-2005)

Bakgrund

Under våren 2005 uttalade sig en professor vid Uppsala universitet i två tv-program. Professorns uttalanden väckte starka reaktioner. I ett pressmeddelande den 7 juni 2005 tillkännagav dåvarande rektor för Uppsala universitet att universitetet skulle granska professorns forskning och att det skulle ske i enlighet med universitetets handlingsprogram för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning. I beslut den 9 juni 2005 uppdrog rektor åt dekanus för den samhällsvetenskapliga fakulteten att, i enlighet med nämnda regler, granska professorns forskning ”utifrån de framförda anklagelserna och hennes publicerade arbeten”. En s.k. förberedande undersökning genomfördes under hösten 2005. Dekanus fann i beslut den 15 december 2005 att den förberedande undersökningen inte gav ”underlag för en slutsats om att vetenskaplig ohederlighet påvisats”. Tillräcklig grund för en fullständig utredning förelåg inte. Rektor instämde i dekanus slutsats och konstaterade att ärendet därmed var formellt avslutat.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.G. och J.W. klagomål mot rektor för Uppsala universitet. Klagomålen avsåg i huvudsak dåvarande rektors, Bo Sundqvist, beslut att inleda en granskning mot en professors forskning. Vidare ifrågasattes i olika hänseenden det regelverk – Vetenskaplig ohederlighet (regler avseende förfarandet vid anklagelse om), dnr UFV 2004/1477 – som gällde vid Uppsala universitet avseende förfarandet vid en sådan granskning samt tillämpningen av reglerna.

M.G. och J.W. anförde bl.a. följande.

1. Den enda anledningen till att Bo Sundqvist beslutade att inleda en granskning av professorns forskning var hennes medverkan i media. Beslutet innebar därför ett allvarligt ingrepp i professorns grundlagsfästa meddelarfrihet.

2 a. Universitetets föreskrifter med rubriken Vetenskaplig ohederlighet (regler avseende förfarandet vid anklagelse om) beslutades av Bo Sundqvist den 5 oktober 2004. Föreskrifter av detta slag torde inte kunna utfärdas utan stöd i lag eller särskilt normgivningsbemyndigande. Föreskrifterna går betydligt längre än att endast utgöra ”interna förfaranderegler och handläggningsprinciper” som universitetet har hävdat i en skrivelse till professorn. Föreskrifterna innehåller tydliga åligganden för hur ”varje person som deltar i forskningsverksamhet vid Uppsala universitet” skall bedriva sin verksamhet. Den granskade kan anmodas att inge skrifter m.m. och på så sätt tvångsvis underkastas förfarandet. Vidare innehåller föreskrifterna sanktioner utöver vad som följer av lag. I § 15 i nämnda regler stadgas t.ex. att rektor kan besluta om åtgärder som kan innefatta ett ”krav att rätta eller dra tillbaka publicerat material, avskiljande från projektet eller annan i det enskilda fallet lämplig åtgärd”.

2 b. Professorn borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan beslut fattades om att låta granska hennes forskning.

2 c. Det kan ifrågasättas varför det var rektor och inte styrelsen som i enlighet med 2 kap. 2 § sjätte punkten högskoleförordningen (1993:100), beslutade att anta de aktuella föreskrifterna. Handläggningen skedde inte i överensstämmelse med högskoleförordningens och verksförordningens (1995:1322) bestämmelser. Till exempel fattade Bo Sundqvist beslut om att inleda utredning utan att föredragning hade skett. Beslutet synes inte heller ha dokumenterats.

2 d. Granskningsförfarandet skedde inte i enlighet med vad som anges i universitetets egna föreskrifter. Utredning inleddes sålunda utan att misstanke om vetenskaplig ohederlighet hade uppkommit och det avslutades inte inom föreskriven tid m.m.

Till anmälan hade fogats ett antal handlingar.

Utredning

Från Uppsala universitets hemsida inhämtades utlåtande den 9 december 2005 avgivet av de personer som i egenskap av sakkunniga hade utfört granskningen av professorns forskning, dekanus beslut den 15 december 2005

i fråga om den förberedande undersökningen och rektors yttrande samma dag i saken.

Rektor för Uppsala universitet anmodades att yttra sig över vad som framfördes i M.G:s och J.W:s anmälan till JO avseende rätten för Uppsala universitet att utan stöd i lag eller annan författning utfärda aktuella regler avseende förfarandet vid anklagelse om vetenskaplig ohederlighet (punkt 2 a i anmälan). Därvid skulle belysas den närmare innebörden av sanktionsregeln i § 15, särskilt vad gäller att rektor kan kräva att publicerat material rättas eller dras tillbaka. Yttrandet skulle vidare bemöta anmälarnas ifrågasättande av att det var rektor, inte styrelsen, som beslutade att anta de aktuella reglerna (punkt 2 c första meningen i anmälan).

I det av Bo Sundqvist avgivna remissvaret anfördes följande ***(bilagorna och hänvisningarna därtill är här utelämnade; JO:s anmärkning)***.

Yttrande med anledning av anmälan, dnr 4210-2005

Justitieombudsmannen (JO) har i remiss 2006-01-19 begärt yttrande av Uppsala universitet med anledning av en anmälan. JO har anmodat Uppsala universitet att yttra sig över punkten 2 a i anmälan som berör frågan om det finns lagstöd för universitetets regler avseende handläggningen av ärenden om misstänkt vetenskaplig ohederlighet och även belysa § 15 i universitetets regelverk samt punkten 2 c första meningen i anmälan som berör vem som har att besluta om sådana regler. Uppsala universitet vill anföra följande.

Inledningsvis vill Uppsala universitet påpeka att det som universitetet har genomfört är en förberedande utredning om misstänkt vetenskaplig ohederlighet i enlighet med universitetets regelverk, inte som anmälarna felaktigt påstår, en disciplinär granskning. Vid en disciplinär granskning tillämpas de regler som rör sådana ärenden, exempelvis lagen om offentlig anställning (1994:260), förvaltningslagen (1986:223), verksförordningen (1995:1322), högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).

Finns det lagstöd för universitetets regler (2 a)?

Enligt RF 8 kap. 3 § skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande.

Vidare stadgas i RF 11 kap. 10 § att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än i RF meddelas i lag. Sådana bestämmelser finns bland annat i de tidigare nämnda lagarna. Dessa bestämmelser kan bli aktuella att tillämpa om en utredning om vetenskaplig ohederlighet resulterar i att ett disciplinförfarande enligt lagen om offentlig anställning kommer i fråga. Däremot är inte bestämmelsen i RF 11 kap. 10 § tillämplig på universitetets regelverk avseende utredningsförfarandet.

Arbetsrättsliga regler i offentlig verksamhet kan innefatta sådana regler som avses i RF 8 kap. 3 § till exempel vad gäller disciplinära påföljder. RF 8 kap. 3 § avser dock inte samtliga aspekter av offentlig anställning eller uppdrag vid en myndighet. Enligt kommentaren till grundlagen så hör inte alla föreskrifter mellan enskilda och det allmänna till det primära lagområdet enligt förevarande stadgande.[5] Det skall vara fråga om åligganden för enskilda eller i övrigt ingrepp i dessa förhållanden. Utanför regelverket faller enligt

[5] Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, tolfte upplagan, s. 173.

kommentaren regler om myndigheternas organisation och arbetsformer och om förvaltningsförfarandet. Till denna kategori regler hör, enligt Uppsala universitets mening, universitetets ”Regler avseende förfarande vid anklagelse om vetenskaplig ohederlighet” dnr 2004/1477.

Reglerna har tillkommit mot bakgrund av universitetets ansvar för vetenskapens legitimitet, som också uttrycks i högskolelagen 1 kap. 3 a § ”[I] högskolornas verksamhet skall vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas”, samt stadgandet i högskolelagen 1 kap. 4 § ”[V]erksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet”. Syftet med regelverket är således dels preventivt, dels att ge en handledning för hur utredningsförfarandet skall ske vid eventuell misstanke om vetenskaplig ohederlighet.

Fråga uppkommer om en utredning enligt universitetets regelverk vid misstankar om vetenskaplig ohederlighet innebär myndighetsutövning mot någon anställd eller annan som deltar i forskningsverksamhet vid Uppsala universitet. Myndighetsutövning brukar definieras enligt följande ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”.[6] Det skall således vara uttryck för samhällets maktbefogenhet i förhållande till medborgare.

JO har i ett fall (dnr 2404-1998) ***(se JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 237; JO:s anmärkning)*** bedömt om en utredning vid en myndighet samt personalansvarsnämndens beslut att åtalsanmäla en anställd, innebär myndighetsutövning. JO anför i sin utredning att ”[B]eslutet i nämnden i denna del var inte av någon bindande karaktär, utan innebar endast att nämnden på det material som ingivits av verkets internrevision bedömde att ansvarsfrågan skulle bli föremål för åklagarens prövning och nämnden därför lämnade över ärendet till denne för vidare handläggning. AMS beslut har således inte någon självständig rättsverkan gentemot H.J.”

I det nu aktuella fallet är det endast fråga om en förberedande undersökning som avslutades då någon misstanke om ohederlighet inte kunde styrkas. Som också hänvisas till i universitetets regelverk kan följden av en fullständig utredning om vetenskaplig ohederlighet bland annat bli att om utredningen resulterar i att misstanke om brott föreligger ärendet överlämnas till polis och åklagare och, om misstanke om tjänstefel föreligger, ärendet anmäls till ansvarsnämnd. Ingen av dessa åtgärder har någon självständig rättsverkan varför det beslut som fattas inte innebär myndighetsutövning. Regelverkets § 15 behandlas nedan under egen rubrik.

Ovan konstateras att det inte är fråga om myndighetsutövning när en granskning enligt Uppsala universitets regelverk företas. Det är inte heller fråga om åligganden eller ingrepp för enskilda. Vidare torde föreskrifterna om granskningsförfarandet vara att hänföra till ”arbetsformer” för Uppsala universitet vilket medför att dessa inte heller på den grunden omfattas av regleringen i RF 8 kap. 3 §.

Uppsala universitets regler om utredningsförfarandet vid misstankar om vetenskaplig ohederlighet torde, enligt Uppsala universitets mening, vara att anse som sådana regler som avses i verksförordningens 18 § ”formerna för myndigheternas verksamhet”. Stöd finns således för att besluta om regler som avser formerna för utredning om förfarande vid anklagelse om vetenskaplig ohederlighet.

I proposition 2000/01:3, Forskning och förnyelse, konstaterar regeringen att riktlinjer för hur utredningar avseende misstanke om forskningsfusk skall genomföras har tagits fram av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och att dessa regler tillämpas av högskolorna (anförd prop. s. 89).

[6] Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, tjugoförsta upplagan s. 19.

Regeringen anser det således korrekt att universitet och högskolor har ett regelverk som styr förfarandet vid misstanke om ohederlighet i forskningen.

Det kan även konstateras att regeringen har sänt ut en remiss angående ett förslag till reglering i högskoleförordningen av en högskolas ansvar för utredning av misstankar om oredlighet i forskning vid universitet och högskolor (Dnr U2004/2082/UH). Enligt regeringspromemorian innebär förslaget ”att ansvaret för att utreda sådana misstankar om oredlighet i forskningen även fortsättningsvis skall ligga på det lärosäte där forskningen utförs”. Enligt regeringen är det således klart att universitet och högskolor redan i dag har en utredningsskyldighet men att den behöver förtydligas.

Eftersom universitet och högskolor har ett ansvar för att utreda om oredlighet föreligger måste universitet och högskolor också ha befogenhet att besluta om formerna för hur en utredning skall genomföras.

I samband med införandet av den nya paragrafen i högskoleförordningen är det önskvärt, enligt Uppsala universitet, att regeringen tydliggör universitets och högskolors befogenhet att också tillskapa regler för förfarandet vid utredningar om misstänkt vetenskaplig ohederlighet.

Angående 15 § i universitetets regelverk avseende förfarandet vid misstanke om vetenskaplig ohederlighet

Enligt 15 § i Uppsala universitets regelverk kan rektor på grundval av den fullständiga utredningens resultat besluta om eventuella åtgärder. Åtgärderna kan, allt efter allvarligheten i förseelsen, innefatta ett krav att rätta eller dra tillbaka publicerat material, avskiljande från projektet eller annan i det enskilda fallet lämplig åtgärd.

Högskolelagens 1 kap. 3 a § anger att i högskolornas verksamhet skall vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas. Vidare skall verksamheten enligt högskolelagen 1 kap. 4 § avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.

I proposition 2001/02:15, Den öppna högskolan, betonar regeringen ”att rektor är verksamhetens främsta företrädare och myndighetens chef med ansvar för den direkta verksamheten och driften av högskolan. Rektors uppgifter regleras, förutom i högskolelagen och högskoleförordningen, i verksförordningen. Med utgångspunkt från 7 § verksförordningen skall rektor se till att verksamheten drivs författningsenligt och effektivt. Samma förordning 8 § stadgar att rektor också ansvarar för högskolans arbetsgivarpolitik” (anförd prop. s. 156).

Det är således rektor i egenskap av verksamhetens högsta företrädare som ansvarar för att verksamheten bedrivs författningsenligt. Det kan ske exempelvis genom att se till att felaktigt material blir rättat eller återkallat i enlighet med högskolelagens regler om hög kvalitet och vetenskapens trovärdighet.

Tryckfrihetsförordningen (TF) 1 kap. 3 § stadgar att ”[F]ör missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri må ej någon i annan ordning eller i annat fall än denna förordning bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.”

Tryckfrihetens syfte är enligt TF att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Av förarbetena till TF framgår, att lagstiftaren i första hand velat skydda en fri nyhetsförmedling och en obeskuren politisk debatt. I nära samband med tryckfrihetens politiska uppgift anges dess betydelse ur en mera vidsträckt kulturell synpunkt såsom grundval för en allmän upplysning.

Enligt 1 kap. 3 § TF gäller, att missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri inte får medföra ansvar eller ersättningsskyldighet i annan ordning eller i annat fall än som anges i förordningen. Denna är sålunda exklusivt tillämplig beträffande missbruk av det tryckta ordet.

TF:s exklusivitet gäller emellertid enbart missbruk av tryckfriheten som en form av yttrandefrihet. Innehållet i tryckt skrift som är brottsligt i annat hänseende än som ett överskridande av yttrandefrihetens gränser faller sålunda utanför TF:s område. Frågan om ingripande kan ske enligt allmän lag för brott begångna i tryckt skrift får därför i tveksamma fall bedömas med ledning av tryckfrihetens syfte.

Enligt kommentaren till TF så betraktas exempelvis bedrägeri med hjälp av en tryckpress som vilket bedrägeri som helst och marknadsföringslagen stadgar straff för den som vid marknadsföring använder vilseledande framställning, även tryckt sådan.[7] Axberger menar att utanför grundlagsskyddet faller yttranden som TF inte typiskt sett avser att värna, exempelvis **vilseledande** och **oredlighet.**[8]

Ovanstående innebär att enbart den orsaken att något är framfört i en tryckt skrift inte innebär att det är fritt från andra sanktioner än de som är förbehållna TF. Forskningsfusk som uppdagas på grund av publicering bör enligt Uppsala universitet bedömas som ett brott som faller enbart under allmän lag med hänvisning till att det saknas samband med yttrandefriheten. Om detta skulle underkännas vid en domstolsprövning så torde lagstiftningen behöva ändras så att TF:s brottskatalog utvidgas eller att sådana handlingar förs undan från TF:s tillämpningsområde.

Enligt universitetets regelverk kan rektor ställa krav på att publicerat material, som vid en utredning befunnits felaktigt, skall rättas eller dras tillbaka.

Rektor som myndighetschef måste kunna påtala ett ”felaktigt arbete” och kräva att en produkt återkallas eller rättas vare sig det rör sig om en vara eller annat som är bristfälligt. I detta fall finns dessutom uttryckliga regler för att kvaliteten och vetenskapens trovärdighet skall värnas och att rektor har ansvar för verksamheten. Spridning av falska forskningsresultat kan även medföra risker för tredje man, exempelvis när medicinsk eller farmaceutisk forskning leder fram till nya felaktiga behandlingsmetoder.

En vetenskaplig framställning, som vid en undersökning har befunnits vara felaktig, är ett sådant yttrande som Axberger menar faller utanför det område som TF avser att värna.[9]

Det krav som rektor kan ställa är dock inte ett rättsligt bindande krav utan skall ses som en uppmaning till vederbörande att vidta åtgärder. Om forskaren väljer att inte följa uppmaningen har universitetet ingen möjlighet att tvinga forskaren att rätta materialet eller dra tillbaka det.

Vidare torde det stå klart att rektor, som myndighetens högste chef, kan besluta om vilka personer som skall ingå i ett projekt. Arbetsgivaren har en arbetsledningsrätt som ger arbetsgivaren rätt att leda och fördela arbetet vid myndigheten. Om någon av olika skäl inte är lämplig i ett visst sammanhang kan arbetsgivaren, inom ramen för lagar och bestämmelser i exempelvis kollektivavtal, besluta om omplacering.

Utöver dessa möjligheter kan rektor, för det fall att misstanke om brott föreligger, besluta att överlämna ärendet till polis och åklagare eller till ansvarsnämnd.

Uppsala universitet vill betona att i det nu aktuella fallet blev inget av ovanstående aktuellt eftersom ärendet avslutades efter den förberedande undersökningen då någon misstanke om ohederlighet inte kunde styrkas.

[7] Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, tolfte upplagan s. 381.
[8] Axberger, Tryckfrihetens gränser, s. 50.
[9] Axberger, Tryckfrihetens gränser, s. 50.

Vem skall besluta om författandereglerna vid utredning om misstänkt vetenskaplig ohederlighet (2 c)?

Uppsala universitet har haft sina regler avseende det interna utredningsförfarandet vid misstankar om vetenskaplig ohederlighet sedan år 1995. Reglerna har ändrats år 1996, 1998 och 2004. Beslut om dessa regler har tagits av rektor år 1995, 1996 och 2004, medan styrelsen vid Uppsala universitet beslutade om ändringar i reglerna 1998.

Anmälarna ifrågasätter i sin anmälan till JO varför rektor och inte styrelsen har beslutat om det nu gällande regelverket. Enligt högskoleförordningen 2 kap. 2 § skall styrelsen för en högskola besluta bland annat ”om viktigare föreskrifter”.

Vad som avses med viktigare föreskrifter framgår inte av nämnda stadgande. Någon definition av vad som avses med begreppet ”föreskrift” synes heller inte finnas. Enligt Uppsala universitets mening torde det vara klart att med föreskrifter åsyftas regler som har rättsverkan mot tredje man, exempelvis sådana föreskrifter som Skatteverket utfärdar och inte sådana regler som endast riktar sig till den egna personalen.

Enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen skall inte alla sådana föreskrifter beslutas av styrelsen utan endast *viktigare* föreskrifter.

De regler som här är aktuella berör som ovan nämnts endast personer som genom anställning eller på annat sätt är knutna till Uppsala universitet. De berör inte enskilda i den meningen att alla och envar är underordnade dessa regler. Uppsala universitet kan exempelvis inte utreda en forskare som är knuten till Stockholms universitet.

Även regeringen är av den uppfattningen att det är rektor som skall besluta om formerna för hur utredningar avseende misstänkt vetenskaplig ohederlighet skall genomföras. I ovan nämnda proposition 2000/01:3 anför regeringen följande angående riktlinjer för utredningar om misstänkt forskningsfusk ”[Y]tterst är det rektor såsom myndighetschef som är ansvarig för att sådana utredningar kommer till stånd samt för formerna för dessa utredningar” (anförd prop. s. 89). I promemorian ”Förslag till reglering i högskoleförordningen av en högskolas ansvar för utredning av misstankar om oredlighet i forskningen vid universitet och högskolor” återkommer regeringen med sin ståndpunkt 2”[E]nligt 2 kap. 3 § högskolelagen har rektor som myndighetschef närmast under styrelsen ansvar för ledningen av verksamheten och av detta följer att rektor har ett ansvar för att utredningen av en misstanke om oredlighet i forskningen kommer till stånd samt formerna för dessa utredningar.”

Enligt regeringen är det således klart att det är rektor som har att besluta om formerna för hur utredningar angående misstänkt vetenskaplig ohederlighet skall genomföras.

Uppsala universitets regler avseende förfarandet vid misstanke om vetenskaplig ohederlighet kan inte anses vara föreskrifter i den mening som åsyftas i högskoleförordningen 2 kap. 2 §. Skulle det trots allt bedömas som föreskrifter kan de inte anses vara viktigare föreskrifter.

De regler angående förfarandet vid misstanke om vetenskaplig ohederlighet som Uppsala universitet har beslutat om torde, enligt Uppsala universitets mening, vara sådana som avses i verksförordningens 18 § ”formerna för myndigheternas verksamhet”. Något krav att sådana interna regler skall beslutas av styrelsen finns inte. Universitetet har inte på ett konsekvent sätt handlagt beslutandet av regelverket men det påverkar inte regelverkets status.

M.G. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Mot bakgrund av rubriceringen som föregår § 15 i aktuella föreskrifter och formuleringen av själva regeln är det svårt att se hur regeln skall kunna uppfattas som en uppmaning. Ett krav som rektor med stöd i en föreskrift riktar mot den enskilde forskaren att vidta vissa åtgärder kommer naturligtvis att uppfattas som för-

pliktande. En vägran att följa rektors direktiv kan ses som en ordervägran och föranleda arbetsrättsliga och disciplinära åtgärder. – Påståendet i remissvaret om att ”[E]n vetenskaplig framställning, som vid en undersökning har befunnits vara felaktig, är ett sådant yttrande som Axberger menar faller utanför det område som TF avser att värna”, är en vilseledande och oriktig beskrivning av vad som anförs i den avhandling som det hänvisas till *(se remissvaret med hänvisning, not 5; JO:s anmärkning).*

I ett beslut den 11 september 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

M.G. och J.W. har gjort gällande att dåvarande rektors, Bo Sundqvist, beslut att inleda en s.k. förberedande undersökning av professorns forskning har inneburit ett allvarligt ingrepp i professorns grundlagsfästa meddelarfrihet eftersom beslutet uteslutande var en reaktion på att professorn hade uttalat sig i media.

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF endast ske genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Genom bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och tryckfrihetsförordningen (TF) om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Dessa regler tar sikte på rätten att för offentliggörande i bl.a. television respektive tryckt skrift lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Det skydd för yttrandefriheten som RF, YGL och TF anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”, exempelvis ledningen för ett universitet. Skyddet innebär bl.a. att en rektor såsom företrädare för det allmänna inte får utnyttja sin position till att inskränka anställdas grundlagsskyddade rättighet att fritt meddela sig med medier. Företrädare för det allmänna bör även vinnlägga sig om att inte uttala sig eller agera på ett sätt som är ägnat att uppfattas som försök att förmå anställda att avhålla sig från att använda sig av sina rättigheter. De får inte heller handla på ett sådant sätt att de skapar rädsla för någon typ av repressalier för den som nyttjar meddelarfriheten.

Rektor för ett universitet är verksamhetens främste företrädare och myndighetens chef med ansvar för den direkta verksamheten och driften av universitetet. Rektor är därmed ansvarig för att verksamheten vid universitetet avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet, samt att vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas (1 kap. 4 § första stycket och 1 kap. 3 a § högskolelagen [1992:1434]). Vid misstanke om ohederlighet i den forskning som drivs vid universitetet ankommer det på universitetet att utreda misstanken. Sedan den 1 september 2006 kompletteras 1 kap. 3 a § högskolelagen med en bestämmelse 1 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100) som tydliggör och betonar högskolans ansvar för att utreda frågor om oredlighet i forskningen (se Utbildnings- och kulturdepartementets promemoria den 19 januari 2006 s. 1 och 5, bilaga till remiss U2004/2082/UH). Enligt 1 kap. 16 § högskole-

förordningen skall en högskola som genom en anmälan eller på något annat sätt får kännedom om en misstanke om oredlighet i forskning, konstnärligt utvecklingsarbete eller annat utvecklingsarbete vid högskolan utreda misstankarna. Av ordalydelsen framgår att utredningsskyldigheten föreligger oavsett hur misstankarna har väckts. De nämnda bestämmelserna skall givetvis inte användas som förevändning för att vidta grundlagsstridiga åtgärder. Det står dock klart att ett universitet eller en högskola inte kan vara förhindrad att utreda en misstanke om vetenskaplig ohederlighet i forskning av det skälet att misstanken har uppstått efter att uttalanden skett i media.

I förevarande fall ger den till anmälan fogade utredningen, sammantaget med det från Uppsala universitets hemsida inhämtade materialet, enligt min mening inte vid handen att Bo Sundqvists beslut att inleda en förberedande undersökning har inneburit någon kränkning av den berörda professorns meddelarfrihet. Jag har således inte funnit skäl att utreda klagomålen i detta avseende.

Jag har däremot funnit skäl att närmare beröra vissa frågor rörande Uppsala universitets regler ”Vetenskaplig ohederlighet (regler avseende förfarandet vid anklagelse om)”, dnr UFV 2004/1477.

Uppsala universitet har i sitt remissvar utförligt redogjort för hur universitetet ser på regelverkets status och rektors rätt att besluta om sådana förfaranderegler som här är i fråga. I dessa delar instämmer jag i universitetets bedömning och finner inte skäl att vidare uppehålla mig vid de mer övergripande frågeställningarna.

I regelverket finns ett avsnitt rubricerat ”Sanktioner”. Där regleras bl.a. vilka åtgärder universitetet skall vidta vid misstanke om brott. I § 15 i detta avsnitt stadgas följande.

> På grundval av den fullständiga utredningens resultat har rektor att besluta om eventuella åtgärder. Åtgärderna kan, allt efter allvarligheten i förseelsen, innefatta ett krav att rätta eller dra tillbaka publicerat material, avskiljande från projektet eller annan i det enskilda fallet lämplig åtgärd.

Det kan konstateras att remissvaret inte bringar klarhet i den närmare innebörden av att rektor kan uppställa krav på att publicerat material rättas eller dras tillbaka. I remissvaret anförs endast att det inte är fråga om ett rättsligt bindande krav, utan att det skall ses som ”en uppmaning till vederbörande att vidta åtgärder” och att universitetet, om forskaren väljer att inte följa uppmaningen, inte har någon möjlighet att tvinga forskaren att rätta materialet eller dra tillbaka det.

Jag finner inte anledning att ifrågasätta att det förhåller sig på det sätt som universitetet har uppgivit. Då det således inte rör sig om en sanktionsregel föreligger det inte heller i denna del skäl för mig att gå in på frågan om behovet av lagstöd eller normgivningsbemyndigande.

Såsom M.G. har invänt i sin kommentar till remissvaret ger emellertid rubriken för det aktuella avsnittet och regelns utformning inte intryck av att det endast är en uppmaning som åsyftas.

Det är givetvis av största vikt att regler för en myndighets interna handläggning ges en sådan utformning att det inte skall behöva uppkomma några tveksamheter i fråga om deras karaktär och innebörd. Det måste, i fall som

det aktuella, där den enskildes heder sätts i fråga och det gäller en myndighets möjlighet att vidta åtgärder mot en enskild, ställas höga krav på att reglerna är tydliga och inte lämnar utrymme för missuppfattningar rörande innebörden av dem. Jag utgår från att erforderliga åtgärder vidtas för att komma till rätta med otydligheten både vad gäller den aktuella rubriken och det hittills berörda innehållet i § 15 .

När det gäller övriga i § 15 angivna åtgärder som rektor kan vidta, instämmer jag i universitetets bedömning att det är fråga om beslut som arbetsgivaren kan fatta inom ramen för sin arbetsledningsrätt. Jag finner därför inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid den saken.

Vad M.G. och J.W. i övrigt har anfört ger mig inte tillräckliga skäl att anta att det är påkallat med någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med de delvis kritiska uttalanden som har gjorts rörande formuleringen av universitetets interna regler avslutas ärendet.

Handläggningen av ärenden om förvisning av elever från gymnasieskolan, m.m.

(Dnr 4412-2005)

Bakgrund

Barn- och utbildningsnämnden i Bollnäs kommun beslutade den 1 juni 2005 att, såvitt här är aktuellt, stänga av eleverna J. och A. från undervisningen på Torsbergsgymnasiet under resten av vårterminen och under höstterminen 2005 på grund av en händelse som hade inträffat den 17 maj 2005. Beslutet överklagades av J. och A.

Efter beslutet uppmärksammades nämnden på formella brister i handläggningen och bestämde därför att en utredning skulle göras. Vid sammanträde den 15 juni 2005 beslutade nämnden att beslutet den 1 juni 2005 ”om avstängning och förvisning av elever vid Torsbergsgymnasiet står fast”.

Genom dom den 30 juni 2005 undanröjde Länsrätten i Gävleborgs län nämndens beslut den 1 juni 2005 på grund av brister i handläggningen.

Ärendet togs upp på nytt i nämnden den 9 augusti 2005. Nämnden beslutade då att, under vissa förutsättningar, förkorta tiden för förvisning att gälla till och med den 27 september 2005.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde B.K. klagomål mot dåvarande Barn- och utbildningsnämnden i Bollnäs kommun (numera Barn-, utbildnings- och kulturnämnden i Bollnäs kommun) m.fl.

B.K. anförde bl.a. följande.

Den 1 juni 2005 beslutade barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott att stänga av hans son, J., och dennes klasskamrat, A., från Torsbergsgymnasiet

för resterande del av vårterminen 2005 och hela höstterminen 2005. Varken rektorn, gymnasiechefen eller arbetsutskottet förde någon dialog med de två eleverna innan beslutet fattades. Första gången J. och A. träffade rektor Lena Andersson-Malm var när hon gav dem beslutet om avstängning. Rektorn har inte följt 6 kap. 22–24 §§ gymnasieförordningen (1992:394) då hon inte försökt utreda orsakerna till problemen, inte kopplat in elevvården, inte försökt få eleverna att bättra sig, inte använt möjligheten till en interimistisk avstängning och inte tilldelat dem en skriftlig varning. Föräldrarna deltog i utvecklingssamtal med respektive son endast någon vecka före avstängningsbeslutet och fick då inga indikationer på att det förelåg några problem. I efterhand har skolan sagt att det hade varit en ohållbar situation i klassen under lång tid.

J. och A. fick del av beslutet den 2 juni 2005. Den 3 juni 2005 påpekade J:s mor för ordföranden Ingrid Hammarberg att nämnden måste ge J. och A. tillfälle att yttra sig i ärendet. Ingrid Hammarberg ansåg att det inte behövdes eftersom nämnden hade tillräckligt med underlag för att fatta beslut. Arbetsutskottet har inte följt 6 kap. 25 § gymnasieförordningen och 7 § förvaltningslagen (1986:223) då det inför beslutet inte fanns någon allsidig utredning som klarlade de omständigheter som var av betydelse för ärendets bedömning. Inte heller fick eleverna tillfälle att yttra sig muntligen innan beslutet togs. Den besvärshänvisning som bifogades beslutet avsåg laglighetsprövning och var således felaktig.

Beslutet överklagades till Länsrätten i Gävleborgs län som den 30 juni 2005 undanröjde det på grund av brister i nämndens handläggning. Den 15 juni 2005 hade arbetsutskottet ett nytt sammanträde och beslutade att beslutet från den 1 juni 2005 skulle stå fast. När sedan länsrättens dom meddelades ansåg nämnden att det var det nya beslutet från den 15 juni 2005 som gällde och att J. och A. fortfarande var avstängda från skolan. Beslutet den 15 juni 2005 saknade överklagandehänvisning, vilket innebar att J. och A. inte visste att det kunde överklagas. De uppfattade det inte som ett nytt beslut utan endast som ett fastställande av det första beslutet.

Först efter påtryckningar från föräldrarna kallades J. och A. till sammanträdet den 15 juni 2005. J. och A. ville då ha varsin förälder med sig som ombud/biträde och skrev därför fullmakt för föräldrarna. Trots det nekades föräldrarna att följa med in på sammanträdet. J. och A. gavs inte möjlighet att överklaga det beslutet.

J:s föräldrar har på uppdrag av J. och A. per telefon, brev och e-post begärt att få ta del av de handlingar som legat till grund för beslutet men har nekats detta vid flera tillfällen med hänvisning till att handlingarna är sekretessbelagda. Detta strider mot förvaltningslagen och sekretesslagen (1980:100).

Ingrid Hammarberg har inte varit tillgänglig för dialog.

Till anmälan fogades bl.a. kopior av diverse beslut från Barn- och utbildningsnämnden i Bollnäs kommun, av en överklagandehänvisning avseende s.k. laglighetsprövning samt av länsrättens ovan nämnda dom.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Bollnäs kommun. Nämnden (arbetsutskottet) överlämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av advokaten Annika Gustafsson. I yttrandet anfördes bl.a. följande *(bilagorna återges inte här; JO:s anm.)*.

Barn- och utbildningsnämndens beslut samt bakgrunden till detta

BUN:s arbetsutskott i Bollnäs kommun beslutade vid sammanträde 2005-06-01, § 144 att avstänga (förvisa) tre elever, J. och ytterligare två elever från undervisningen på Torsbergsgymnasiet under resten av vårterminen samt höstterminen 2005 på grund av att de gjort sig skyldiga till sexuella trakasserier.

Bl.a. J. överklagade arbetsutskottets beslut och detta undanröjdes av Länsrätten i Gävleborgs län genom dom 2005-06-30. (Domen finns bilagd till B.K:s anmälan.)

J. var myndig sedan januari 2005 (*rätteligen mars 2005; JO:s anm.*).

Rektor Lena Andersson-Malm vid Torsbergsgymnasiet anhöll 2005-05-24 om att BUN skulle stänga av en annan elev i samma klass som J. för sexuella trakasserier vid två tillfällen mot olika kvinnliga lärare. I sin anhållan beskrev hon att signaler även inkommit från kvinnliga elever om att liknande trakasserier riktats mot dem. Ytterligare en skrivelse inkom till BUN daterad 2005-06-01 från rektor Lena Andersson-Malm. Där begärdes avstängning av J. och ytterligare en elev för sexuella trakasserier mot en lärare. Skrivelsen har bifogats av anmälaren B.K.

Av skrivelsen framgår att rektor Lena Andersson-Malm begär att BUN skall avstänga eleverna. Enligt gymnasieförordningen får avstängning ske för högst två veckor. Rektor har uppgivit att det var hennes uppfattning att pojkarna skulle avstängas för maximalt två veckor.

BUN:s arbetsutskott hade sammanträde 2005-06-01, dvs. samma dag som rektor Lena Andersson-Malm givit in den andra skrivelsen.

Vid sammanträdet kompletterades skrivelserna med muntlig föredragning av förvaltningschefen Bertil Lundquist. Därvid framkom att två händelser hade inträffat som riktat sig mot två olika lärare. De båda lärarna var mycket upprörda och kränkta. Rektor Lena Andersson-Malm hade inte hunnit samtala med de utpekade eleverna, men hon hade fått meddelande om att de hade sökt upp sin klasslärare Annica Blomqvist och för henne erkänt ”fotograferingshändelsen”, se nedan. Vid ett föräldramöte 2005-05-31 hade framkommit att liknande händelser även riktats mot kvinnliga elever i klassen, vilka tagit mycket illa vid sig. Så illa att tre av dem kommit till Annica Blomqvist och meddelat att de önskade byta skola.

BUN:s arbetsutskott tog mycket allvarligt på det hela och när det stod klart att även kvinnliga elever varit allvarligt trakasserade, ansåg BUN:s au att de måste vidta kraftfulla åtgärder och fattade beslut om förvisning istället för avstängning.

/– – –/

Efter polisutredning åtalades J. och hans kamrat. De dömdes vid Bollnäs tingsrätt 2005-08-12 för ofredande enligt 29 kap. 6 § brottsbalken. Domen bifogas, bilaga 1.

I domen konstateras att utredningen får anses ge vid handen att det förekommit likartade händelser som den förevarande mellan olika elever i klassen. Domstolen konstaterade också att eftersom J. och kamraten avstängts till och med höstterminen 2005 så meddelade tingsrätten påföljdseftergift. Domen har överklagats av åklagaren (*Hovrätten för Nedre Norrland meddelade dom den 20 december 2005; JO:s anm.*).

Annica Blomqvist har uppgivit att samma dag som händelsen med fotograferingen inträffade hade tre flickor kontaktat henne och meddelat att de önskade hoppa av klassen eftersom de inte orkade med den jargong som fanns där. De berättade också att även de hade fått bilder på mobiltelefonen från bl.a. de i ärendet aktuella pojkarna.

Åtgärder som vidtagits inom skolan

Då händelsen inträffat, när läraren Annica Blomqvist blivit trakasserad, tog hon upp detta med samordnaren Thomas Grip, vilken i sin tur förde ärendet vidare till skolsociala teamet.

Samma dag träffade arbetslaget, i vilket de aktuella lärarna ingick, tillsammans med skolans rektor och kuratorer, Monica Lindblom från Arbetsmiljöutveckling i Hälsingland AB.

Samtidigt som de tre berörda eleverna delgavs au:s beslut träffade skolans två kuratorer klassen för att erbjuda samtalskontakter och stöd om behov skulle finnas. Rektorn, Lena Andersson-Malm, besökte klassen och informerade om beslutet. Arbetslaget har därefter haft ytterligare kontakt med Monica Lindblom och kommer att ha det även i fortsättningen.

Vid ett möte som hölls med skolsociala teamet den 19 maj 2005 framkom att lärarna kände sig kränkta och mådde dåligt. Rektor Lena Andersson-Malm tog därför kontakt med Arbetsmiljöutveckling i Hälsingland AB den 25 maj.

Det skolsociala teamet, rektor och berörda lärare beslutade att ett föräldramöte skulle genomföras snarast möjligt för att diskutera händelserna och situationen i klassen. Kallelse skickades till samtliga föräldrar och mötet bestämdes till den 31 maj 2005.

Det skolsociala teamet fattade beslut om att upprätta en handlingsplan för det fortsatta arbetet med klassen och de tre pojkarna. Handlingsplanen, daterad 2005-06-29, bifogas bilaga 2. I handlingsplanen hänvisas till ”Torsbergsgymnasiets Handlingsplan mot mobbning och kränkande behandling 2004/05”, bifogas, bilaga 3.

Som ett resultat av arbetet kring handlingsplanen upprättades en ”Arbetsplan för att motverka alla former av kränkande behandling på Torsbergsgymnasiet läsåret 2005/2006”. Arbetsplanen var klar i augusti 2005 och bifogas, bilaga 4. Tanken är att arbetsplanen skall följas upp och utvärderas av skolsociala teamet, och om behov finns, revideras varje läsår.

Vid föräldramötet den 31 maj gavs en allmän information av rektor och berörd personal om händelserna och läget i klassen. Därefter delades klassen in i en flickgrupp respektive pojkgrupp. Därvid framkom, vid diskussioner i grupperna, att det bland pojkarna i klassen fanns en otrevlig jargong som var riktad mot flickorna.

Bun:s handläggning

Vid BUN au:s sammanträde den 1 juni 2005 fattades beslut att enligt gymnasieförordningen 6 kap. 23 § avstänga (förvisa) J. jämte ytterligare två elever från gymnasieskolan resterande del av vårterminen 2005 och höstterminen 2005 på grund av sexuella trakasserier, att det vid arbetsutskottets sammanträde 2005-08-10 skulle lämnas en redogörelse från förvaltningen för de åtgärder som vidtagits efter beslutet om avstängning, samt att händelsen skulle komma att polisanmälas.

Rektor kallade till sig J. och informerade honom om BUN au:s beslut samma dag, dvs. den 1 juni 2005. BUN au:s beslut 2005-06-01 överklagades av J. genom skrivelse som inkom 2005-06-10 till kommunen.

Förvaltningschefen, Bertil Lundquist, var i kontakt med jurist på Sveriges Kommuner och Landsting angående hanteringen av ärendet. Därvid ställde han frågor om vilken närvarorätt som föräldrar till myndiga barn har vad gäller deltagande i samband med nämndsammanträde. Bertil Lundquist tog

till sig informationen om att de berörda eleverna hade rätt att närvara samt framföra sina synpunkter vid sammanträde, innan beslut fattades.

Det bestämdes därför att de berörda eleverna skulle erbjudas att delta vid ett nytt sammanträde med BUN:s au och att beslut därefter skulle fattas på nytt i saken. Sålunda skickades en ”inbjudan till samtal” 2005-06-13 till de aktuella eleverna. Inbjudan bifogas bilaga 5.

De tre eleverna kom också, åtföljda av föräldrar. Föräldrarna hade fullmakter att företräda sina söner. Förvaltningschefen hade uppfattat rådgivningen från Sveriges kommuner och landsting på så sätt att det var kommunen som själv avgjorde enligt kommunallagens regler vilka som skulle få vara närvarande vid ett nämndsammanträde.

Detta delgav han BUN:s au som ansåg det tillräckligt att pojkarna, som ju var myndiga, fick företräde, varför föräldrarna nekades tillträde till sammanträdet.

Vid sammanträdet den 15 juni fattades, på inrådan av Sveriges Kommuner och Landstings jurist, ett nytt beslut i ärendet. BUN:s au beslutade att au:s beslut 2005-06-01 § 144 om avstängning och förvisning av elever vid Torsbergsgymnasiet, stod fast. Till detta beslut fogades tyvärr ingen besvärshänvisning. Anledningen var att den tjänsteman som skötte expedieringen uppfattat det så att det endast var en komplettering och konfirmering av det beslut som givits den 1 juni 2005 och till vilket fogats en besvärshänvisning.

Såvitt framgår av JO-anmälan har inte anmälaren uppfattat det som ett nytt beslut heller, utan endast som ett fastställande av det första beslutet. Det första beslutet har upphävts av länsrätten och pojkarna är således inte längre vare sig avstängda eller förvisade.

BUN:s au beklagar det inträffade och har insett att det föreligger brister i kunskaperna kring lagstiftningen.

B.K., J:s far, har 2005-09-06 (*rätteligen den 9 juni 2005; JO:s anm.*) begärt att få ta del av de handlingar som ligger till grund för beslutet, men dock nekats detta med hänvisning till sekretesslagen. Kopia på begäran från B.K. bifogas, bilaga 6. BUN har dock numera till J. låtit sända över den dokumentation som finns i avstängningsärendet och som J. inte tidigare erhållit. Det skall tilläggas att varken B.K. eller M.K. har vid begäran att utfå handlingar uppvisat fullmakt som utvisar att de har rätt att utfå handlingar som rör deras son.

Slutligen skall tilläggas att B.K:s påstående om att ordföranden i BUN, Ingrid Hammarberg, ”avböjt dialog med J:s mamma” – inte stämmer. Ingrid Hammarberg fick mail från M.K. 2005-06-09 kl. 8.06. Det besvarades av Ingrid Hammarberg kl. 13.32. Mailen bifogas, bilaga 7 och 8.

Sammanfattningsvis får BUN anföra följande:

BUN har redan anordnat ytterligare utbildning i kommunen för tjänstemän i aktuella lagstiftningar. BUN ser också löpande över de rutiner som tillämpas i ärendehandläggningen.

BUN har också via förvaltningsledningen och Torsbergsgymnasiet, i anslutning till skolstarten höstterminen 2005 anordnat en temadag om Etik och moral, förhållningssätt, jämställdhet m.m. för samtlig personal och samtliga elever i Torsbergsgymnasiet.

BUN önskar framhålla att man handlat med elevernas bästa för ögonen och i handläggningen sökt göra en korrekt avvägning mellan behovet av skydd för de trakasserade eleverna och deras lärare å ena sidan, och respekten för de avstängda elevernas behov av skydd för sin integritet, å den andra.

B.K. kommenterade remissvaret.

Därefter skickades en förnyad remiss till barn- och utbildningsnämnden. Nämnden anmodades att komma in med kompletterande utredning och yttrande enligt följande.

A. I anmälan anfördes att nämnden efter det att länsrätten, i dom meddelad den 30 juni 2005, hade undanröjt nämndens beslut den 1 juni 2005 om avstängning av eleverna ansåg att nämndens beslut den 15 juni 2005 gällde och att eleverna fortfarande var ”avstängda” från skolan.

I remissvaret redogör nämnden för att eleverna, i dom meddelad den 12 augusti 2005 av Bollnäs tingsrätt, dömdes för ofredande. Av domen framgår att tingsrätten meddelade påföljdseftergift på grund av att pojkarna ”blivit avstängda från undervisningen i mer än en termin”. Nämnden uppger emellertid att eftersom beslutet den 1 juni 2005 hade upphävts av länsrätten så var pojkarna vare sig avstängda eller förvisade.

Nämndens anmodas att redogöra för handläggningen av ärendet efter länsrättens dom den 30 juni 2005 samt besvara frågan om huruvida eleverna var skilda från undervisningen i tiden efter länsrättens dom.

B. I anmälan anfördes att elevernas föräldrar via telefonsamtal, mail och brev hade begärt att få ta del av de handlingar som låg till grund för nämndens beslut om avstängning/förvisning av eleverna. Till anmälan hade fogats ett beslut ställt till B.K., meddelat av förvaltningschefen Bertil Lundquist den 10 juni 2005, om att inte lämna ut begärda handlingar. Vidare hade bifogats en framställan från M.K. den 17 augusti 2005 om att få ta del av rektorns skrivelse den 1 juni 2005 vilken beslutet om avstängning/förvisning grundade sig på. Framställningen besvarades samma dag med beskedet att handlingen inte kunde lämnas ut på grund av sekretess.

Nämnden hänvisar i remissvaret till en framställan den 6 september 2005 (torde rätteligen vara den 9 juni 2005) från B.K. om att få ta del av handlingar i ärendet. Framställan besvarades med att handlingarna inte kunde lämnas ut på grund av sekretess.

Upplystes föräldrarna, när de nekades att ta del av handlingarna med hänvisning till att handlingarna omfattades av sekretess, om möjligheten att enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen hänskjuta frågan till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas?

Var beslutet den 10 juni 2005 ett sådant avslagsbeslut av myndigheten som enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen kan överklagas och hade till beslutet i så fall fogats en överklagandehänvisning?

C. Vidare uppger nämnden att den dokumentation som finns i avstängningsärendet och som en av eleverna tidigare inte hade fått del av numera har översänts till honom.

Vilken dokumentation finns i ärendet och när fick eleven del av handlingarna?

Nämnden (arbetsutskottet) överlämnade som sitt svar ett yttrande undertecknat av förvaltningschefen Bertil Lundquist. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

A. Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott stängde av de tre eleverna vid sitt sammanträde den 1 juni 2005. Länsrätten upphävde detta beslut i en dom den 30 juni. Nämnden anmodas redogöra för handläggningen av ärendet efter den 30 juni 2005 samt besvara frågan om eleverna var skilda från undervisningen efter länsrättens dom.

Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott förvisade de tre eleverna vid sammanträdet den 1 juni. Läget var akut då rektor Lena Andersson-Malm samma dag begärt att eleverna skulle avstängas från undervisningen. Enligt gymnasieförordningen 6 kap. 24 § avgörs en avstängning eller en förvisning av styrelsen för utbildningen. Om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får rektor, i avvaktan på att styrelsen skall avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning, besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev.

I det läge som uppstått beslutade nämndens arbetsutskott att förvisa eleverna till och med höstterminen 2005. Efter beslutet uppmärksammades arbetsutskottet på att en utredning i ärendet skulle ha tagits fram innan beslutet samt att eleverna skulle få yttra sig inför arbetsutskottet. Arbetsutskottet be-

slutade därför att inbjuda eleverna till ett nytt arbetsutskott den 15 juni. En utredning presenterades till arbetsutskottet, författad av Torsbergsgymnasiets skolsociala team. Arbetsutskottet beslutade vid sammanträdet att beslutet från den 1 juni om förvisning t.o.m. höstterminen 2005 skulle stå fast.

Den 30 juni upphävde länsrätten beslutet om avstängning från sammanträdet den 1 juni. Eftersom beslutet från den 15 juni inte överklagats, anser vi att det beslutet gällde under perioden 15 juni till 9 augusti. Ärendet togs upp på nytt i arbetsutskottet den 9 augusti och innan dess hade Bollnäs tingsrätt fällt två av eleverna för ofredande. Arbetsutskottet beslutade att eleverna skulle förvisas från Torsbergsgymnasiet t.o.m. 27 september 2005 under förutsättning att de tre eleverna skulle medverka i arbetet med en temadag om kränkande behandling. Eleverna hade vid sammanträdet den 15 juni förklarat sig positiva att aktivt arbeta inom Torsbergsgymnasiet med att förbereda en temadag om kränkningar.

B. B.K. begärde den 9 juni att få ta del av handlingarna. Han upplystes av förvaltningschefen att dessa handlingar inte kunde utlämnas p.g.a. sekretess. Föräldrarna upplystes muntligt om att de kunde överklaga beslutet. De fick ut merparten av handlingarna vid sammanträdet den 15 juni, förutom vissa delar av utredningen som var sekretessbelagd p.g.a. uppgiften om olika kvinnliga elever.

C. Eleverna och föräldrarna fick del av den dokumentation som finns i ärendet vid sammanträdet den 15 juni förutom sekretessbelagda avsnitt, som innehöll uppgifter om kvinnliga elever. J. begärde att få Lena Andersson-Malms skriftliga begäran om avstängning och denna sändes till J. den 16 november 2005.

B.K. kommenterade remissvaret och anförde därvid bl.a. följande. Av yttrandet framgår att nämnden, trots att länsrätten den 30 juni 2005 upphävde beslutet den 1 juni 2005, menade att J. och A. fortfarande var förvisade från skolan på grund av beslutet den 15 juni 2005. Det är fel av nämnden att påstå att beslutet gällde till den 9 augusti 2005. Tvärtom framgår av beslutet att det tidigare beslutet av den 1 juni 2005 stod fast, dvs. att förvisningen gällde för höstterminen 2005. – Han fick ett skriftligt svar på sin begäran om att J. skulle få ta del av handlingarna. Någon överklagandehänvisning fogades inte till svaret. Hans hustru gjorde samma framställning per e-post den 17 juni (*torde rätteligen vara den 17 augusti; JO:s anm.*) 2005 och fick samma dag svar att J. och A. nekades att få ta del av handlingarna. Inte heller denna gång lämnades någon överklagandehänvisning. Merparten av handlingarna lämnades inte ut vid sammanträdet den 15 juni 2005 utan kom per post långt senare, efter det att anmälan till JO hade gjorts.

Länsrättens i Gävleborgs län akt i mål nr 1299-05 samt Hovrättens för Nedre Norrland dom den 20 december 2005 i mål nr B 862-05 inhämtades.

I ett beslut den 20 april 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering, m.m.

Disciplinära åtgärder mot elever i gymnasieskolan, m.m.

Den rättsliga grunden för disciplinära åtgärder mot elever i gymnasieskolan finns i 15 kap. 14 § skollagen (1985:1100). Av bestämmelsen framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela

föreskrifter om disciplinära åtgärder eller skiljande av elev från viss utbildning i fråga om utbildning efter skolpliktens upphörande.

De närmare bestämmelserna om disciplinära åtgärder mot elev i gymnasieskolan finns i 6 kap. 21–25 §§ gymnasieförordningen (1992:394).

I förordningens 6 kap. 21 § stadgas att om en elev har begått en mindre förseelse eller uppträtt olämpligt, skall läraren på lämpligt sätt uppmana honom att ändra sitt uppförande. Om han inte bättrar sig skall läraren försöka utreda orsaken till beteendet. Läraren får visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av pågående undervisningspass.

Av 6 kap. 22 § gymnasieförordningen framgår att om en elev har gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller fortsatt olämpligt uppträdande eller en allvarligare förseelse, skall rektor försöka utreda orsaken till beteendet. Vid behov skall skolläkare och annan företrädare för elevvården medverka vid utredningen. Med ledning av vad som framkommit vid utredningen skall rektor försöka få eleven att bättra sig. Rektor får därvid tilldela eleven en skriftlig varning.

I 6 kap. 23 § gymnasieförordningen anges att om syftet med åtgärder enligt 22 § inte uppnås eller om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller det finns andra särskilda skäl, får eleven stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen eller förvisas från skolan för en viss tid, dock högst tre terminer utöver den termin när beslutet meddelas. Om en elev står under åtal för en gärning, får han förvisas på grund av den bara om han erkänt denna eller om tingsrätten funnit utrett att han begått gärningen.

Vidare framgår av 6 kap. 24 § gymnasieförordningen att fråga om avstängning eller förvisning avgörs av styrelsen för utbildningen. Om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får rektor, i avvaktan på att styrelsen skall avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning, besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev. Ett beslut om interimistisk avstängning gäller till dess ärendet prövats av styrelsen, dock längst under två veckor.

Styrelsen skall, enligt 6 kap. 25 § gymnasieförordningen, se till att det i ett ärende om avstängning eller förvisning finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Styrelsen skall se till att utredningen inleds omgående och genomförs så skyndsamt som möjligt. Eleven och, i fråga om en elev som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap, elevens vårdnadshavare skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen för utbildningen. Innan beslut om avstängning eller förvisning fattas i fråga om en elev som inte har fyllt 18 år, skall styrelsen för utbildningen samråda med den kommunala nämnd som har hand om sociala frågor för eleven. Styrelsen för utbildningen får förordna att beslut om avstängning eller förvisning skall gälla med omedelbar verkan.

Av 12 kap. 1 § gymnasieförordningen och 22 a § förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att beslut om avstängning och förvisning av en elev samt beslut om interimistisk avstängning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär.

Av 21 § andra stycket FL följer att beslut om avstängning och förvisning skall förses med information om hur beslutet kan överklagas. Det skall framgå av överklagandehänvisningen att överklagandet skall göras skriftligt och att det i skrivelsen skall anges vilket beslut som överklagas och den ändring klaganden begär. Vidare skall framgå att skrivelsen skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att skrivelsen skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (jfr 23 § FL).

Enligt 24 § FL skall den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent skall den avvisas om inte vissa i andra och tredje styckena angivna förhållanden är för handen. Enligt 25 § FL skall, om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

I 27 § första stycket FL stadgas följande. Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Enligt andra stycket gäller inte skyldigheten, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Enligt 28 § första stycket FL förfaller ett överklagande av en myndighets beslut, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§. Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet, enligt paragrafens andra stycke, anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 24 §.

Rätt att anlita ombud eller biträde

Enligt 9 § första stycket FL får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen, om myndigheten begär det. Visar ett ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han olämplig på något annat sätt, får, enligt andra stycket, myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet. Enligt tredje stycket får en myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Utlämnande av allmänna handlingar, m.m.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I 2 kap. 12 § TF stadgas att allmän handling som får lämnas ut, dvs. inte omfattas av sekretess, skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den

som önskar ta del av handlingen har i sådant fall enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. Begäran att få kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt. Visserligen måste myndigheten ibland ha ett visst rådrum, t.ex. för att eftersöka den begärda handlingen eller för att pröva om den får lämnas ut, dvs. om den är offentlig. Behandlingen av en framställan om att utfå allmän handling bör emellertid inte få ta mer än någon eller några dagar. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material är dock ett visst dröjsmål ofrånkomligt.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskilda. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall i så fall underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer sökanden oavsett grunden för avslagsbeslutet, dvs. även om det grundas på att handlingen inte är allmän. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätt.

Enligt 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess i bl.a. gymnasieskolan dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller i annat ärende som nu har nämnts.

Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess till skydd för enskild – i det avseende som är av intresse här – inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom.

Bedömning

Nämnden beslutade den 1 juni 2005 att, såvitt här är aktuellt, ”stänga av” J. och A. från undervisningen på Torsbergsgymnasiet under resten av vårterminen och under höstterminen 2005. Beslutet överklagades av J. och A. Överklagandet kom, via länsrätten, in till nämnden den 10 juni 2005.

Efter beslutet uppmärksammades nämnden på bristerna i handläggningen och bestämde därför att en utredning skulle göras. Utredningen färdigställdes den 13 juni 2005. Nämnden höll ett nytt sammanträde den 15 juni 2005 där J. och A. närvarade. Vid sammanträdet beslutade nämnden att beslutet den 1 juni 2005 ”om avstängning och förvisning av elever vid Torsbergsgymnasiet står fast”.

Den 17 juni 2005 överlämnade nämnden överklagandet avseende beslutet den 1 juni 2005 och tillhörande handlingar till länsrätten samt upplyste om att

nämnden hade fattat ytterligare ett beslut. Länsrätten förelade nämnden att inkomma med yttrande över överklagandet. I ett yttrande daterat den 27 juni 2005 uppgav nämnden bl.a. att en utredning hade gjorts och att samtal hade hållits med eleverna vid ett nytt sammanträde samt att arbetsutskottet inte fann skäl att ändra beslutet från den 1 juni 2005. I dom den 30 juni 2005 undanröjde länsrätten nämndens beslut den 1 juni 2005 med följande motivering.

Av utredningen i målet framgår att Barn- och utbildningsnämnden inte sett till att det inför arbetsutskottets beslut den 1 juni 2005 funnits en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som var av betydelse för ärendets bedömning. Inte heller har A.F. och J.K. fått tillfälle att muntligen yttra sig inför arbetsutskottet vid sammanträdet den 1 juni 2005. På grund av nämnda brister i nämndens handläggning av ärendet skall det överklagade beslutet undanröjas.

Handläggningen av ärendena om avstängning/förvisning

B.K. har framfört klagomål i ett flertal hänseenden mot nämndens handläggning av och beslut i ärendena.

Inledningsvis vill jag framhålla följande. JO:s huvudsakliga uppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Det ankommer således inte på JO att ta ställning till om det fanns grund för avstängning eller förvisning av eleverna eller om någon annan disciplinär åtgärd borde ha kommit i fråga.

När det gäller den formella handläggningen av ärendena vill jag anföra följande.

Det har framkommit att nämndens beslut den 1 juni 2005 inte – så som borde ha skett – föregicks av en allsidig utredning och att J. och A. inte gavs tillfälle att yttra sig inför nämnden. Detta har också konstaterats av länsrätten som på grund av dessa brister i handläggningen undanröjt beslutet.

Vad beträffar utformningen av nämndens beslut kan det påpekas att *avstängning* kan ske för högst två veckor. För det fall en elev skiljs från undervisningen längre tid är det fråga om *förvisning,* som gäller för viss tid, dock högst tre terminer utöver den termin när beslutet meddelades.

Det är också utrett att nämnden har lämnat en felaktig överklagandehänvisning. Beslut om avstängning och förvisning av en elev överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Detta innebär bl.a. att en skrivelse med överklagande skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att den skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Till avstängningsbeslutet fogades emellertid en överklagandehänvisning rörande laglighetsprövning. J. och A. gavs alltså informationen att ett eventuellt överklagande skulle ges in till länsrätten och att det skulle ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från det att anslag om protokollet från barn- och utbildningsnämndens sammanträde den 1 juni 2005 hade satts upp på kommunens anslagstavla.

Såvitt jag kan utläsa av de inhämtade handlingarna synes nämnden ha varit av uppfattningen att beslut om avstängning och förvisning överklagas genom laglighetsprövning och synes också ha handlagt överklagandet i enlighet med det. I praktiken innebar det, i detta fall, ingen rättsförlust för eleverna eftersom deras överklagande ändå kom in till länsrätten i rätt tid och vidarebefordrades från länsrätten till kommunen enligt reglerna i 24 § tredje stycket FL. Jag vill dock understryka att det är av största vikt för den enskildes rättssäkerhet att myndigheter gör klart för sig hur ett beslut överklagas så att den information som lämnas är korrekt. I sammanhanget kan följande tilläggas. Huruvida ett beslut kan överklagas enligt reglerna om förvaltningsbesvär är en fråga som det ankommer på nämnden att avgöra och det bör även komma till uttryck i själva protokollet. Det är inte en uppgift för den tjänsteman som expedierar beslutet att avgöra om en överklagandehänvisning skall bifogas eller inte.

B.K. har tagit upp flera frågor som rör nämndens agerande vid sammanträdet den 15 juni 2005 och det beslut som fattades den dagen. Han har bl.a. klagat på att berörda elevers föräldrar inte tilläts att närvara vid sammanträdet trots att de hade fullmakt från sina söner att företräda dem.

Enligt 9 § FL får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Att eleverna, som nyligen hade fyllt 18 år, inte tilläts ha ett ombud eller biträde när de yttrade sig inför nämnden är enligt min mening mycket anmärkningsvärt. Visserligen får, enligt 9 § andra stycket FL, ett ombud eller biträde avvisas under vissa förutsättningar. Det synes dock inte ha varit frågan om en sådan situation i detta fall. För det fall ett beslut om att avvisa ett ombud eller ett biträde fattas skall myndigheten dessutom lämna underrättelse om hur det kan överklagas.

Vad gäller beslutet den 15 juni 2005 har B.K. bl.a. anfört följande. J. och A. uppfattade beslutet som ett fastställande av beslutet den 1 juni 2005. Efter det att länsrätten hade undanröjt beslutet den 1 juni 2005 ansåg nämnden emellertid att beslutet den 15 juni 2005 skulle gälla i stället. Någon överklagandehänvisning fogades inte till beslutet den 15 juni 2005.

J:s och A:s överklagande avseende beslutet den 1 juni 2005 kom in till nämnden den 10 juni 2005. Vid sammanträde den 15 juni 2005 beslutade nämnden att beslutet den 1 juni 2005 ”om avstängning och förvisning av elever vid Torsbergsgymnasiet står fast”. Överklagandet avseende beslutet den 1 juni 2005 jämte handlingarna i ärendet överlämnades till länsrätten den 17 juni 2005. Fråga har uppkommit om den rättsliga innebörden av nämndens beslut den 15 juni 2005.

Som framgår av redovisningen ovan stadgas i 27 § FL att beslutsmyndigheten under vissa förutsättningar skall ändra ett beslut som visar sig vara uppenbart oriktigt. Skyldigheten gäller som huvudregel även om beslutet överklagas.

Den beslutande myndigheten är således under vissa förutsättningar skyldig att meddela ett nytt beslut som ändrar eller upphäver det tidigare beslutet. Det är endast uppenbart oriktiga beslut som omfattas av omprövningsskyldighe-

ten. Skyldigheten inträder inte om det krävs ytterligare utredning i ärendet för att en korrigering skall kunna ske.

Omprövningsskyldigheten i 27 § FL skall uppfattas som ett minimikrav och alltså inte som en uttömmande reglering av i vilka fall en myndighet har befogenhet att ändra ett redan fattat beslut (prop. 1985/86:80 s. 76). Frågor om omprövning i andra fall än de av lagstiftaren påbjudna får lösas genom praxis eller specialbestämmelser. Möjligheten till omprövning utanför 27 § bör utnyttjas så att syftet med paragrafen främjas. Ett riktmärke bör alltså vara att omprövning hos den beslutande myndigheten ersätter prövning i högre instans om det innebär att oriktiga beslut kan rättas enklare, snabbare och billigare utan att säkerheten eftersätts. För det fall klaganden lämnar uppgifter som, om de är riktiga, kan föranleda omprövning torde det vara i linje med lagstiftarens avsikt att med användning av omprövningsinstitutet utanför 27 § FL:s ram behålla ett överklagande en kort tid för att kontrollera uppgifternas riktighet. Givetvis bör försiktighet iakttas så att förfarandet inte inkräktar på den högre instansens rätt att sörja för behövlig utredning. Möjligheten till omprövning bör inte utnyttjas så att den ger underlag för uppfattningen att myndigheten undertrycker överklagandet. Om beslutet inte genast ändras enligt klagandens begäran skall således överklagandet överlämnas till den högre instansen.

För det fall myndigheten ändrar beslutet på annat sätt än klaganden begär skall överklagandet, enligt 28 § FL, anses omfatta det nya beslutet. Det betyder att klaganden inte behöver överklaga också det nya beslutet för att få detta prövat i en högre instans. Det betyder vidare att det nya beslutet skall följa med de handlingar som lämnas till överinstansen. Detta gäller även i sådana fall då beslutsmyndigheten inte finner skäl att ändra beslutet.

Det har framkommit att nämnden, efter att den hade fattat beslutet den 1 juni 2005, uppmärksammades på att det fanns brister i den formella handläggningen av ärendet. Även i överklagandet togs det upp att nämnden hade underlåtit att, i enlighet med bestämmelsen i 6 kap. 25 § gymnasieförordningen, vidta en allsidig utredning och ge berörda elever tillfälle att yttra sig inför nämnden. I anledning av detta företog nämnden en utredning och tog upp förvisningsfrågan vid ett sammanträde den 15 juni 2005, vid vilket berörda elever gavs tillfälle att närvara.

Jag har förståelse för att nämnden i den uppkomna situationen hade en önskan att läka de formella brister som beslutet den 1 juni 2005 var behäftat med. Nämndens hantering är enligt min uppfattning att betrakta som en omprövning utanför den lagstadgade omprövningsskyldigheten i 27 § FL. Beslutet den 15 juni 2005 fattades helt kort tid efter det att överklagandet hade kommit in till nämnden och innan det överlämnades till länsrätten den 17 juni 2005. Vad som har kommit fram i denna del ger mig inte anledning att kritisera nämnden.

Av utredningen framgår att nämnden upplyste länsrätten om beslutet den 15 juni 2005 när den överlämnade överklagandet och handlingarna i ärendet till domstolen. Dessutom lämnade nämnden information om det aktuella beslutet i det yttrande som, på länsrättens begäran, lämnades över överklagandet. Av yttrandet framgick att beslutet den 15 juni 2005 hade föregåtts av en

utredning och att berörda elever hade getts tillfälle att närvara vid nämndens sammanträde. Mot den angivna bakgrunden anser jag att det kan hävdas att överklagandet, enligt 28 § FL, hade kommit att avse beslutet den 15 juni 2005. Som har framgått innefattade emellertid länsrättens prövning endast beslutet den 1 juni 2005.

Det är inte helt givet hur nämnden skulle ha agerat efter länsrättens dom. Nämnden har i de två remissvaren lämnat olika uppgifter när det gäller frågan om eleverna, efter att länsrätten genom dom den 30 juni 2005 hade undanröjt beslutet den 1 juni 2005, var skilda från undervisningen eller inte. I det första yttrandet har nämnden uppgett att så inte var fallet. I sitt andra yttrande har nämnden däremot anfört att eftersom beslutet den 15 juni 2005 inte hade överklagats gällde det beslutet fram till den 9 augusti 2005 då förvisningsfrågan togs upp på nytt i arbetsutskottet. Det inger betänkligheter att nämnden i sina yttranden har lämnat oförenliga uppgifter i denna viktiga fråga. Enligt min uppfattning borde nämnden efter länsrättens dom, som meddelades under sommaren, ha tagit kontakt med berörda elever och informerat dem om sin uppfattning, dvs. om de var förvisade eller inte. Då nämnden synes ha ansett att A. och J. alltjämt var förvisade borde den också ha upplyst om möjligheten att överklaga beslutet den 15 juni 2005 till länsrätten.

Att fatta beslut om disciplinära åtgärder innebär myndighetsutövning. Det ställs därför särskilda krav på handläggning och beslut i sådana ärenden. Sammanfattningsvis kan jag emellertid konstatera att den formella handläggningen av ärendena om förvisning av eleverna uppvisar mycket stora brister. Nämnden kan inte undgå allvarlig kritik för sin hantering. Jag förutsätter att man från nämndens sida tillser att ärenden av ifrågavarande slag i fortsättningen handläggs i enlighet med gällande lagstiftning.

Handläggningen av framställningar om utfående av handlingar

Trots kompletterande frågor från JO:s expedition är det inte i alla delar klarlagt vilka utlämnandeframställningar som har gjorts och hur dessa har handlagts. Jag kan dock konstatera att handläggningen inte synes ha skett helt i enlighet med det ovan redovisade regelverket och vill här uppehålla mig vid följande.

Även om det inte klart framgår av remissvaren kan jag inte dra någon annan slutsats än att förvaltningschefen Bertil Lundquists beslut den 10 juni 2005 att inte lämna ut en handling – rektors framställan den 1 juni 2005 om avstängning – till B.K. var ett överklagbart beslut av myndigheten. Nämnden har uppgett att det lämnades en muntlig överklagandehänvisning till föräldrarna.

När en myndighet lämnar en part underrättelse om innehållet i ett slutligt beslut får myndigheten bestämma i vilken form underrättelse skall ges. Underrättelse skall dock alltid ske skriftligt, om parten så begär (21 § tredje stycket FL). En överklagandehänvisning är en del av beslutet. Om parten underrättas om beslutet skriftligen, bör självfallet underrättelsen omfatta hela beslutet, således i förekommande fall även överklagandehänvisningen. Nämnden borde följaktligen ha bifogat en skriftlig överklagandehänvisning.

Den 17 augusti 2005 begärde M.K. via e-post att A. och J. skulle få del av rektors framställan den 1 juni 2005 om avstängning. Bertil Lundquist svarade i ett e-meddelande samma dag: ”Den är sekretessbelagd som jag berättade för dig”. M.K. hade uppenbarligen fått information tidigare om att den begärda handlingen innehöll sekretessbelagda uppgifter. När hon återkom på detta sätt borde hon ha fått ett formellt överklagbart beslut med överklagandehänvisning.

Det är oklart av vilken anledning nämnden ansåg att skrivelsen den 1 juni 2005 var belagd med sekretess. Skrivelsen innehöll inte några uppgifter om andra elever utan innefattade enbart en begäran om att J. och A. skulle stängas av från undervisningen. För det fall nämnden fann att det gällde sekretess till skydd för J. och A. borde den antingen ha underrättat föräldrarna om möjligheten att genom en fullmakt styrka sin rätt att få ut handlingen eller ha frågat J. och A. om de samtyckte till att handlingen lämnades ut.

Övrigt

Vad som har anförts i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den delvis allvarliga kritik som uttalats ovan.

Kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor

(Dnr 3238-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde S.D. klagomål mot Landskrona-Kävlinge-Svalövs gymnasieförbund, arbetsutskottet. Han anförde bl.a. följande. I beslut den 7 juni 2005 fastställde arbetsutskottet att ”de i riksdagen representerade partierna är välkomna att lämna politisk information vid förbundets skolor”. Beslutet strider mot demokratins viktigaste principer och innebär att vissa partier utesluts från möjligheten att i skolorna informera om sin verksamhet.

Utredning

Anmälan remitterades till Landskrona-Kävlinge-Svalövs gymnasieförbund för utredning och yttrande. Av yttrandet skulle särskilt framgå om beslutet av den 7 juni 2005 (AU § 298) innebär att andra politiska partier och organisationer helt utestängs från medverkan i skolorna. Som sitt remissvar lämnade förbundet ett av ordföranden Christer Nilsson och utbildningsdirektören Tomas Johansson undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

Beslutet innebär inte någon begränsning i lärarnas möjligheter och ansvar för att den timplanebundna undervisningen sker i enlighet med nationella styrdokument som t.ex. läroplaner och kursplaner. Här skall läraren tillsammans

med berörda elever besluta om hur t.ex. valet 2006 speglas. Detta kan bl.a. ske genom att eleverna i grupp granskar och intervjuar olika partiföreträdare.

Beslutet som fattades av arbetsutskottet inom gymnasieförbundet avsåg den del av skolans dag som ej leds av läraren enligt ordinarie schema. Skolorna blir i detta sammanhang översköljda av intresse från en mängd politiska företrädare. För att kunna hantera denna situation med bibehållen ordning och utan att störa den ordinarie undervisningen har gymnasieförbundet valt att koncentrera den externa politiska informationen på skolorna till att gälla valet till riksdag. Rent organisatoriskt kan ej alla registrerade partier bjudas in för egen information. Därför beslutade gymnasieförbundet att likt t.ex. TVs stora debatter begränsa inbjudan till extern information till riksdagspartierna. Detta hindrar ej lärare och elever att i enlighet med ovan även belysa andra partier i den ordinarie lektionsbundna undervisningen.

Någon skriftlig begäran om information från något annat parti än riksdagens har ej inkommit till gymnasieförbundet.

Ett likalydande beslut togs även inför det förra valet.

S.D. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han har hos utbildningsdirektören Tomas Johansson efterfrågat Sverigedemokraternas möjligheter att få lämna information om sin verksamhet i skolorna inför valet 2006. Han har därvid uppmanats att vända sig till rektor för respektive gymnasieskola. Vid kontakt med några av rektorerna har han fått till svar att arbetsutskottets beslut, enligt deras tolkning, innebär att Sverigedemokraterna inte skall få tillträde till skolorna.

I ett beslut den 25 juni 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig i frågor som uppkommit i samband med att politiska partier önskat lämna politisk information i skolor. Här kan nämnas bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346, 1995/96 s. 394 och 2004/05 s. 401 samt JO:s beslut den 31 januari 1996, dnr 3404-1995, och den 8 april 2004, dnr 2111-2002.

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen (RF) innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningstagande till om t.ex. ett politiskt parti i detta syfte skall få tillträde till en skola måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I ett beslut den 7 juni 2005 fastställde gymnasieförbundets arbetsutskott att ”de i riksdagen representerade partierna är välkomna att lämna politisk information vid förbundets skolor”.

En skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten (se Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26 nr I och JO:s beslut den 22 maj 1989, dnr 1967-1988).

Av remissvaret framgår inte klart vad som var avsikten med det aktuella beslutet.

För det fall arbetsutskottet endast avsåg att uttala sig om vilka partier som skulle bjudas in till skolorna, har beslutet i sig inte stått i strid med bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet. Emellertid borde beslutet då, enligt min mening, ha utformats på ett mer tydligt sätt så att det klart framgick att även andra partier och organisationer hade möjlighet att delta i verksamheten om de anmälde intresse för detta.

Beslutet kan dock även uppfattas såsom att man ställer sig principiellt avvisande till alla önskemål om deltagande från andra partier och organisationer än dem som gymnasieförbundet självt bjuder in. Den omständigheten att förbundet i remissvaret har anfört att beslutet inte hindrar lärare och elever att ”belysa andra partier i den ordinarie lektionsbundna undervisningen” talar för att avsikten var att en åtskillnad skulle göras mellan olika partier. Beslutet har i så fall stått i strid med det i RF uppställda objektivitetskravet, vilket är allvarligt.

Sammanfattningsvis kan det således, oavsett vad som var avsikten med beslutet från den 7 juni 2005, riktas kritik mot arbetsutskottet.

Jag vill också tillägga följande. Anmälaren har, i yttrandet över gymnasieförbundets remissvar, gjort gällande att några av rektorerna för de gymnasieskolor som ingår i förbundet har tolkat arbetsutskottets beslut på det sättet att Sverigedemokraterna inte skulle ”släppas in” på skolorna och att skolorna således har brustit i allsidighet och saklighet. Jag har, mot bakgrund av att anmälaren inte närmare har angett vilka rektorer som skulle ha nekat Sverigedemokraterna tillträde till skolor för att lämna politisk information, inte funnit tillräckliga skäl att utreda om partiet rent faktiskt har vägrats tillträde till någon eller några av förbundets skolor.

Kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor

(Dnr 3940-2006 och 3941-2006)

Bakgrund

I brev den 14 augusti 2006 till ”samtlig skolpersonal i åk 7–9 och gymnasieskolan i Jönköpings kommun” anförde Magnus Rydh, ordförande i skol- och barnomsorgsnämnden, och Tord Sundqvist, ordförande i gymnasienämnden, följande.

Att stå upp för den demokratiska värdegrunden – politik i skolan

Med anledning av de politiska debatter som nu förekommer inför valet och som naturligtvis också sker i kommunens skolor, vill vi som ordföranden i skol- och barnomsorgsnämnden och gymnasienämnden tydligt slå fast betydelsen för oss alla av de grundläggande värderingar som ett demokratiskt samhälle vilar på. Skolan har där en viktig uppgift att förmedla och hos eleverna förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på. Detta regleras i våra grundlagar så väl som i skollagen.

Demokrati förutsätter möten mellan människor. Skolan ska främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedborgare genom att vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Det är då viktigt att skolan är en fysisk mötesplats där eleverna kan möta olika åsikter och värderingar. Det betyder inte att skolan ska vara passiv. Den är och ska vara aktiv och ska bekämpa alla uttryck som strider mot våra grundläggande demokratiska värderingar. I detta arbete har skolans ledning ett stort ansvar.

I vår kommun har antagits två skolplaner som båda starkt betonar de grundläggande demokratiska värderingarna. Skolan ska naturligtvis inte enbart tala om demokrati utan även praktisera den. I detta arbete är det betydelsefullt att skolan samverkar med olika organisationer och föreningar. Inte minst de politiska ungdomsförbunden har en viktig uppgift och bör därför beredas möjlighet att närvara på skolorna när tillfälle ges. Våra lärare har också ett stort ansvar för att frågor blir allsidigt belysta och att argument möts med motargument.

Vi förväntar oss att all personal vid kommunens skolor har mod och att de med kraft vågar ingripa så fort som någon ifrågasätter de demokratiska värderingarna. Vår uppfattning är också att organisationer som tydligt visar att de inte delar skolans värdegrund inte ska få möjlighet att framföra sina synpunkter i kommunens skolor men att beslut i dessa frågor ytterst åvilar skolledningen vid respektive skola.

Anmälningar

I en anmälan till JO framförde B.S. klagomål mot Tord Sundqvist (JO:s dnr 3940-2006).

Vidare framförde E.S., i en annan anmälan till JO, klagomål mot Magnus Rydh (JO:s dnr 3941-2006).

Anmälarna anförde sammanfattningsvis bl.a. följande. Ordförandena har rekommenderat personal på skolor i kommunen att Sverigedemokraterna skall nekas tillträde till skolorna för att lämna politisk information. Rekommendationen är inte demokratisk och torde strida mot yttrandefriheten.

Utredning

Anmälningarna remitterades till Gymnasienämnden respektive Skol- och barnomsorgsnämnden i Jönköpings kommun för utredning och yttrande. I gymnasienämndens remissvar anfördes bl.a. följande.

– Gymnasienämnden har inte varit delaktig i framtagande av brev från ordförande i gymnasienämnden till skolpersonal i åk 7–9 samt gymnasieskolan.
– Gymnasienämnden avstår därför ifrån att kommentera innehållet i brevet.
– Gymnasienämnden anser dock att brevet inte innehåller något namngivet politiskt parti eller någon politisk organisation.

/– – –/

Då nämndernas remissvar var i princip likalydande, återges inte skol- och barnomsorgsnämndens yttrande här.

Anmälarna bereddes tillfälle att kommentera respektive remissvar.

I ett beslut den 25 juni 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig i frågor som uppkommit i samband med att politiska partier önskat lämna politisk information i skolor. Här kan nämnas bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346, 1995/96 s. 394 och 2004/05 s. 401 samt JO:s beslut den 31 januari 1996, dnr 3404-1995, och den 8 april 2004, dnr 2111-2002. Frågor av detta slag har även varit föremål för Regeringsrättens prövning (Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26 nr I och II).

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningstagande till om t.ex. ett politiskt parti i detta syfte skall få tillträde till en skola måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I egenskap av ordförande i Skol- och barnomsorgsnämnden respektive Gymnasienämnden i Jönköpings kommun har Magnus Rydh och Tord Sundqvist skickat ett brev till personal i kommunens skolor. I brevet har ordförandena uttalat som sin uppfattning att organisationer som tydligt visar att de inte delar skolans värdegrund inte skall få möjlighet att framföra sina synpunkter i kommunens skolor. Att låta bedömningen i frågan om ett politiskt parti skall ges tillträde till skolan vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram står i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jag är mot den bakgrunden mycket kritisk till det aktuella uttalandet. Den omständigheten att det i brevet har angetts att ”beslut i dessa frågor ytterst åvilar skolledningen vid respektive skola” föranleder inte någon annan bedömning från min sida.

Med den kritik som har uttalats ovan avslutas ärendena.

Fråga om lämpligheten av att en rektor har tillåtit polismäns samtal med en elev i skolans lokaler med anledning av en händelse som föranlett en polisanmälan mot eleven, m.m.

(Dnr 4061-2005)

Bakgrund

Torsdagen den 27 januari 2005 polisanmäldes M., en fjortonårig elev i årskurs 8 vid Hedekas skola i Munkedals kommun, för att samma dag ha misshandlat en klasskamrat. Måndagen den 31 januari 2005 hölls, med anledning av det inträffade, ett möte i skolan. I mötet deltog målsäganden, hennes mor, två polismän, rektorn och en lärare. Efter mötet hade rektorn, tillsammans med polismännen, ett möte med skolklassen. Därefter ombads de elever som kände till något om händelsen att följa med till rektorsexpeditionen för samtal om det inträffade. Vid detta samtal deltog M. och två andra elever, polismännen, rektorn och läraren. Därefter hölls samtal med ytterligare två elever. Senare under måndagen kontaktade rektorn föräldrarna till de närmast berörda eleverna och kallade dem till en särskild föräldraträff påföljande dag.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde S.J. klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland och Hedekas skola i Munkedals kommun med anledning av polisens och skolledningens agerande efter polisanmälningen mot hans underårige son, M. Han anförde bl.a. följande. M. förhördes av uniformerad polis i skolans lokaler och även skolpersonal deltog. Varken han eller M:s mor informerades om förhöret.

Klagomålen mot polismyndigheten har prövats av chefsjustitieombudsmannen Mats Melin i JO:s ärende med dnr 3493-2005 (se s. 149).

Utredning

Anmälan mot Hedekas skola remitterades till dåvarande Ungdoms- och kulturnämnden i Munkedals kommun (numera Barn- och utbildningsnämnden i Munkedals kommun) för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av förvaltningschefen Lars-Göran Berg. I yttrandet, till vilket hade fogats ett flertal bilagor, anfördes bl.a. följande.

Ansvarig rektor har redogjort för händelseförloppet och fört noggranna anteckningar över vad som hänt. Efter att ha inhämtat information i ärendet, anser jag att en polisanmälan var helt befogad, dessutom hade detta redan skett genom förälders försorg. De samtal som polisen därefter genomför kan, enligt min bedömning, inte heller karaktäriseras som regelrätta förhör, vilket även framkommer av polisens egen promemoria. Jag kan därför konstatera att rektor följt de anvisningar som gäller enligt skollag och läroplan. Dessutom har skolan i förebyggande syfte informerat föräldrar och elever om de ordnings- och trivselregler som finns för den aktuella skolan.

I de till remissvaret fogade arbetsanteckningarna, förda av dåvarande rektor Per-Olov Magnusson, anfördes bl.a. följande.

27/1
Blev uppringd av N.N:s mamma att något har hänt på skolan och att hon skall/har gjort en polisanmälan. N.N. skall ha blivit knuffad, hotad och filmad. Jag får kontakt med undervisande lärare Sven Selstam som gör en redogörelse. Dokumentation skall göras på blankett ”kränkande behandling, hot och mobbning”.

Sven kom att avbryta skolverksamheten och talade direkt med klassen. Information till rektor, finns fler inblandade? Vem har gjort vad? Följande är direkt inblandade: /– – –/. Händelsen skall ha spelats upp för klasskamrater! Därmed kan fler vara med runt om.

Jag tar kontakt med N.N:s mamma som berättar att hon har polisanmält, vilket jag stöder. Det framkommer även att Sven är av denna uppfattning. Vi måste dock ha mer information om vad som har hänt.

Information till klassföreståndare, vilka hade enskilda familjeangelägenheter av stor vikt.

Gör upplägg om att möten skall hållas först i klassen.

Beslut om möte måndag 31/1 kl. 09.30 på skolan.

Ta även upp händelsen på föräldraträff tisdag den 1/2.

/– – –/

28/1
I Strömstad på handledning samt senare till Uddevalla för att förbereda i annat ärende. Samtal till N.N:s mamma och från henne. Hon verkar pressad på att ta tillbaka anmälan. Mitt besked till henne var att skolan skulle kunna göra samma anmälan. Det viktiga var att vi fick reda på vad som hände samt att det blev stopp på kränkningen. Hon talade om att hon talade om för polisen att vi skulle ha möte på måndag morgon och att de då ville komma till skolan. Jag fick deras telefonnummer (Peter och Erika /– – –/). Ringde till dem på väg från Strömstad men fick besked att de hade avslutat sin tjänstgöring för veckan och är åter på måndag.
/– – –/

31/1
Träff på skolan mellan N.N., hennes mamma, Pia och Peter från polisen (Erika som skulle ha varit med när anmälan togs upp jobbade inte), Sven Selstam (undervisande lärare) och Per-Olov Magnusson (rektor).

/– – –/ På väg till maten knuffades /N.N./ in i häcken. Ev. hörde /– – –/ att de skulle banka in skallen på henne. På vägen ner från maten stod /– – –/ och väntade. Han puffade på medan /– – –/ och /– – –/ filmade. När de sedan kom ner visade de upp bilderna för dem som ville se på. N.N. blev mycket ledsen och gick. Uppgifterna här stämmer med vad som är sagt till Sven, hemma osv. Påhejare ser ut att vara /– – –/ och /– – –/ dock utan att ha gjort direkta handlingar.

Gick in i klassen där rektor började tala om sin syn på kränkande behandling och hur man kan göra så mot klasskamrater. Att det är helt fel att kränka någon genom hot, knuffar och slag och att det är mycket lågt att filma och visa det sedan. De som gör det tänker sig inte för eftersom detta är en kränkning av individ. Vi kom sedan in på lag och rätt. Polisen tog sig tid att informera om vad misshandel och kränkning är för något.

Vi avslutade mötet i klassen genom att be de som visste något i ärendet att gå med oss. Inget utpekande skedde i klassen. Med följde /*tre elever*/. Vi samtalade om det allvarliga i händelsen och hur de såg på det. Polisen var mycket bra i samtalet då de var raka med vad som är kränkning och misshandel. Eleverna tog upp att /*två elever*/ hade varit med utan att göra något direkt utan mer påhejande.

Vi bad /*två elever*/ att komma in där polisen talade om att vara med där det sker utan att bryta. Att heja på är allvarligt. Viktigt att kunna bryta när man ser att något händer.

Samtalen tror vi gav att de vet att de har gjort fel. Vi fann inga fler inblandade.

Kontakt kom sedan att tas med /*tre elevers*/ föräldrar för att kalla till föräldraträff den 1/2 kl.15.00.

/– – –/

S.J. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 9 februari 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) har rektorn ett särskilt ansvar för att upprätta, genomföra, följa upp och utvärdera skolans handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden bland elever och anställda (avsnitt 2.8). Rektorn har ett särskilt ansvar även för att kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för en elev i skolan.

I förevarande fall har en elev gjort gällande att hon, på skolans område, blivit misshandlad av en klasskamrat och att några andra elever i klassen filmat händelsen med sina mobiltelefoner. Samma dag som händelsen hade ägt rum, dvs. torsdagen den 27 januari 2005, kontaktade målsägandens mor rektorn och informerade om att polisanmälan hade gjorts. Det bestämdes att ett möte – där målsäganden och hennes mor skulle närvara – skulle hållas i skolan på måndagen den 31 januari 2005. Vid ett telefonsamtal under fredagen talade målsägandens mor om för rektorn att hon hade upplyst polisen om att ett möte skulle hållas i skolan på måndagen och att polisen ”då ville komma till skolan”. Rektorn lyckades inte få kontakt med de berörda polismännen under fredagen.

Situationen var sådan att vårdnadshavarna till berörda elever självklart skulle informeras utan dröjsmål. Såvitt framgår av remissvaret och därtill fogade handlingar kontaktade inte skolan M:s vårdnadshavare rörande händelsen förrän under måndagen, efter det att polis hade varit i skolan och dels talat med klassen mer allmänt, dels haft ”samtal” med de elever som varit direkt inblandade i händelsen.

Det tog i och för sig bara några dagar, helgen inräknad, innan skolledningen informerade M:s vårdnadshavare om händelsen. Det har framkommit att rektorn under fredagen var upptagen av ärenden på annan ort och att berörda klassföreståndare inte var i tjänst på grund av privata angelägenheter. Rektorn synes vidare ha haft uppfattningen att det fanns oklarheter kring händelsen, att skolan ”måste /– – –/ ha mer information om vad som har hänt”.

Även mot den bakgrunden anser jag att M:s vårdnadshavare borde ha underrättats om händelsen tidigare än som skedde. Rektorn visste redan under torsdagen, i vart fall i huvuddrag, vad som hade inträffat och att M. var polisanmäld. Det fanns vidare anledning att upplysa M:s vårdnadshavare om att

polisen – om än inte på skolans initiativ – skulle komma till skolan under måndagen.

När det gäller skolledningens agerande i samband med polisens besök i skolan vill jag anföra följande.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag delar chefsJO Mats Melins uppfattning (JO:s ärende dnr 3493-2005) om vikten av att polisen vinnlägger sig om barns och ungdomars förtroende och av att polisen är närvarande i skolan, t.ex. genom att polismän deltar i undervisningen i lag och rätt och även på annat sätt bedriver upplysande och brottsförebyggande arbete i skolor. Polisen bör också med sin närvaro kunna bidra till arbetet med att skapa en trygg skolmiljö.

Det kan således konstateras att polisen kan besöka en skola av olika skäl. Det kan röra sig om medverkan såväl i kontaktskapande och brottsförebyggande syfte som i anledning av att bråk och oroligheter har förekommit.

I detta fall har emellertid framkommit att efter mötet i klassen ombads de elever som ”visste något i ärendet” att följa med för fortsatt samtal. M. och två andra elever som hade varit direkt inblandade i händelsen följde med rektorn och polismännen. Efter det samtal som hölls med dem samtalade rektorn och polisen med ytterligare två elever. Såsom har uttalats i JO-beslutet rörande polisens agerande var samtalen att betrakta som förhör eftersom förundersökning hade inletts och samtalen rörde den sak som förundersökningen avsåg. I beslutet redogörs även för de regler till skydd för den enskildes rättssäkerhet som gäller vid förhör med en misstänkt gärningsman. ChefsJO fann i beslutet anledning att rikta kritik mot polismännen bl.a. för de ”samtal” som hölls i skolan.

Omständigheterna i det aktuella fallet var sådana att jag har förståelse för att rektorn inte insåg att ”samtalen” var i juridiskt hänseende att betrakta som förhör under förundersökning. Även med beaktande av detta ifrågasätter jag det lämpliga i att rektorn lät polisen samtala med eleverna på det sätt som här skedde.

Polisen önskade träffa vissa skolelever för kontroll av deras mopeder. Fråga om lämpligheten av att elevernas namn ropades upp över skolans högtalaranläggning

(Dnr 3242-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.J. klagomål mot Polismyndigheten i Västmanlands län samt Risbroskolan i Fagersta kommun. Av anmälan framgick bl.a. följande. Den 30 maj 2006 filmade polisen elever vid Risbroskolan som körde moped utanför skolan. Skolans personal hjälpte sedan till med identifieringen av eleverna och de berörda eleverna kallades till skolans expedition genom namnupprop över skolans högtalaranläggning. Vid expeditionen möttes eleverna av polismän, varefter bl.a. mopederna provkördes för att kontrollera om de hade trimmats. Vissa mopeder togs i beslag.

P.J. ifrågasatte polisens och skolans agerande.

Klagomålen mot polisen handlades i JO:s ärende dnr 2847-2006. ChefsJO Mats Melin beslutade den 24 augusti 2006 att inte fortsätta utredningen av klagomålen.

Utredning

I förevarande beslut behandlas Risbroskolans agerande.

Inom ramen för ärendet rörande polisen inhämtade en tjänsteman vid JO-ämbetet upplysningar vid telefonsamtal med polisinspektören Sune Nilsson, Polismyndigheten i Västmanlands län. Sune Nilsson anförde bl.a. följande.

Sedan man i stort sett dagligen kontaktats med anledning av problem kring ungdomars mopedkörning vände man sig från polisens sida till rektorerna på grundskolor i länet för att höra om det fanns intresse från skolorna för samarbete med polisen.

Efter samråd med respektive rektor eller, när det gäller Fagersta, med biträdande rektor, har civilklädda poliser videofilmat elever som kommit till skolan med moped och under en sekvens har ansiktet filmats i närbild. Det har inte varit fråga om någon fast kamera. När skolan hade börjat för dagen har personal på skolan hjälpt till att identifiera de filmade eleverna. Därefter har skolpersonal hämtat eleverna från klassrummet. När det gällde Fagersta var det dock ont om skolpersonal och personal på skolans expedition erbjöd sig därför att ropa upp elevernas namn i högtalarsystemet på skolan och på så sätt kalla dem till expeditionen. Polisen har inte påverkat personalen att använda högtalarna i stället för att hämta eleverna i klassrummen. Poliserna som deltog i arbetet var civilklädda. När eleven kommit till skolans expedition talade poliserna om vilka de var och lånade nyckeln till elevens moped för provkörning. För det fall mopeden visade sig vara trimmad ringde polisen upp elevens föräldrar och upplyste om detta och om att frågor skulle ställas till barnet. Ingen förälder framförde någon invändning mot att polisen skulle ställa frågor till barnet. Därefter hölls ett kort förhör med barnet på skolans expedition och sedan togs mopeden i beslag för teknisk undersökning. De frågor som ställdes gällde mopeden; bl.a. om när den köptes och huruvida barnet kände till att den var trimmad.

P.J:s anmälan remitterades till Utbildnings- och fritidsnämnden i Fagersta kommun för utredning och yttrande angående skolans agerande vid det aktuella tillfället. Nämnden lämnade som sitt yttrande en tjänsteskrivelse, undertecknad av biträdande rektorn Leif Lejdelin, i vilken anfördes följande.

I slutet av maj genomförde länstrafikgruppen en mopedrazzia på Risbroskolans högstadium i Fagersta. Syftet var att komma åt de mopedförare som åkte med trimmade fordon.

Från Risbroskolans synpunkt kan följande konstateras.

I mitten av maj fick jag som biträdande rektor ett samtal från länstrafikgruppen i Västmanland som önskade att få komma till skolan för att via fartkamera ta rätt på de elever som kunde befaras åka med trimmade mopeder. Polisen angav att de ville komma till skolan oanmälda för att nå överraskningseffekten och förhindra att man lämnade sina trimmade mopeder hemma den aktuella dagen. Man skulle stå vid skolas huvudentré och där ”fånga” in fartsyndarna.

Då Risbroskolan har och har haft flera mopedåkare som farit fram vid och i nära anslutning till skolan med vad vi uppfattat fara både för andra och sig själva såg vi polisens ställningstagande som rimligt och lovvärt för att hindra framtida svåra olyckor och stävja problemet. Jag fick även information om att

liknande aktioner, som den som nu skulle ske i Fagersta, även skett vid andra skolor i länet.

Min uppfattning var således att jag tog för givet att polisen skulle filma mopedisterna med vanlig fartkamera och därefter, när misstänkt brott kunde befaras, ta namnen på berörda elever och därefter följa upp det på polisstationen. Jag tyckte mig inte ha anledning att tro att polisen skulle handha det hela på något annat sätt.

Den aktuella dagen hade rektor semester och jag var på ett skolbesök i Söderbärke. När jag sent på förmiddagen återkom från besöket informerades jag om att polisen via skolans högtalarsystem hade sökt de elever som hade mopeder för att närmare kontrollera deras fordon.

Som en sammanfattning av detta kan jag i dag konstatera att jag borde ha krävt en exakt information om hur polisens agerande skulle ha sett ut. Samtidigt kan jag tycka att det även borde ha varit polisens uppgift att ge mig den informationen. Som det nu blev kan det inte vara acceptabelt att man använder skolans högtalarsystem och kallar elever, skyldig som oskyldig, för att visa upp sina mopeder. Sägas skall även att i huvudsak är skolan positiv till att polisen tar liknande initiativ för att minska det farliga mopedåkandet och stävja trafikvidriga beteenden.

P.J. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 maj 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Skolans personal hjälpte polisen att identifiera de elever som hade filmats när de körde moped utanför skolan. Polisen ville sedan träffa dessa elever vid skolans expedition. I en situation som den aktuella är det självfallet viktigt att berörda elevers integritet värnas så långt det är möjligt. Mot den bakgrunden var det olämpligt att eleverna kallades till expeditionen genom namnupprop över skolans högtalaranläggning. Personal vid skolan borde i stället ha sökt upp de berörda eleverna personligen och så diskret som möjligt informerat dem om att polismännen önskade träffa dem. Om detta, på grund av personalsituationen eller antalet berörda elever, inte var praktiskt möjligt för skolan att genomföra hade saken i vart fall bort hanteras på annat sätt än det som nu valdes.

Av remissvaret framgår att biträdande rektorn Leif Lejdelin, efter polisens första kontakt med honom om saken, inte hade klart för sig i detalj hur polisen avsåg att genomföra sitt arbete. Varken han eller skolans rektor var i skolan den aktuella förmiddagen. Det har framkommit olika uppgifter när det gäller frågan om på vems initiativ högtalaranläggningen kom att användas. Det är givetvis ytterst skolans personal som har ansvaret för hur anläggningen används. Även om det var så att frågan om upprop över anläggningen väcktes av polismännen borde skolpersonalen enligt min mening ha reagerat mot det olämpliga i detta och i stället ha förordat ett annat tillvägagångssätt.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Kritik mot en skolkurator som, under en pågående tvist vid domstol angående umgänge med barn, på begäran av den ena förälderns ombud har avgett ett utlåtande rörande barnen

(Dnr 3028-2006)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 juni 2006, framförde M.G. klagomål mot skolkurator Ingrid Sandström Orwinger, Näsums skola, Bromölla kommun.

M.G. anförde bl.a. följande. Han och P.L. har gemensam vårdnad om barnen E., född 1992, och C., född 1995. Den 15 maj 2006 hölls en muntlig förhandling vid Kristianstads tingrätt med anledning av den tvist som förelåg mellan föräldrarna angående umgänget med barnen. Vid förhandlingen presenterade modern ett utlåtande rörande barnen som skolkuratorn hade skrivit. Utlåtandet hade upprättats på begäran av moderns ombud. Varken M.G. eller hans juridiska ombud hade tidigare tagit del av handlingen. Utlåtandet var inte objektivt.

M.G. ifrågasatte vidare det lämpliga i att barnen, som vid den aktuella tidpunkten var 13 respektive 11 år, hade ”läst och godkänt” utlåtandet. Han ifrågasatte även om inte vissa av de iakttagelser som skolkuratorn hade gjort beträffande C. borde ha föranlett kuratorn att göra en anmälan till socialnämnden.

Det aktuella utlåtandet hade fogats till anmälan.

Utredning

Barn- och utbildningsnämnden i Bromölla kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över M.G:s klagomål angående att skolkuratorn, på begäran av moderns ombud, hade avgett ett utlåtande om de aktuella barnen under en pågående tvist i umgängesfrågan. I remissvaret anfördes följande.

/– – –/

Skolledningen i Bromölla kommun har i sina instruktioner till de anställda betonat vikten av att agera neutralt i umgänges- eller vårdnadstvister. Att detta utlåtande upprättats var inte känt för ledningen för barn- och utbildningsförvaltningen.

Ingrid Sandström Orwinger är anställd som skolkurator i Bromölla kommun och inte familjeterapeut. Yttrande har inhämtats från Ingrid Sandström Orwinger som bilägges. Kompletterande upplysningar till yttrandet har inhämtats av Ingrid Sandström Orwinger, som uppgett följande:

Sekretessprövning har skett enligt sekretesslagens 7 kap. 9 § första stycket. Detta var en av sakerna som också diskuterades med Socialstyrelsens jurist. Bedömningen var att uppgifterna kunde överlämnas till parterna och domstolen utan att någon skulle lida men om uppgifterna röjdes.

Barn- och utbildningsnämnden anser att Ingrid Sandström Orwingers agerande genom att avge ett utlåtande har motiverats av att barnens bästa skulle tillgodoses i umgängestvisten mellan föräldrarna. Trots att Ingrid Sandström Orwinger anmält förhållanden till socialtjänsten har hon känt ett behov av att föra fram uppfattningar som hon ansett att barnen önskat få framförda.

Nämnden är dock kritisk mot att bara ena parten fick del av utlåtandet. Utlåtandet skulle ha varit ställt till båda föräldrarna för att upprätthålla kraven på neutralitet. Barn- och utbildningsförvaltningens chef har tagit upp detta med Ingrid Sandström Orwinger för att förhindra att detta ska upprepas.

Barnen har fått ta del av utlåtandet och skriftligen godkänna detta. Nämnden stödjer sig på Ingrid Sandström Orwingers bedömning att barnen haft den mognad att de kunnat ta del av detta och godkänna uppgifterna.

/– – –/

I det till remissvaret fogade yttrandet från Ingrid Sandström Orwinger anfördes bl.a. följande.

/– – –/

Utlåtandet gäller barnens umgängeskontakter med sin far – ej M.G. som person – och grundar sig främst på samtal med barnen vid tre tillfällen under 2006, den 25/1, 7/4 samt den 12/5 men bakgrunden uppges som ett förtydligande till bedömningen.

/– – –/

Utifrån samtal med C. och E. under vårterminen 2006 har jag ansett vikten av att deras uppfattningar kommer fram och att en bedömning utifrån min kompetens och erfarenhet efter flera års utdragen föräldrakonflikt känts alltmer nödvändig att tillkännage domstolen – speciellt som barnen ej velat tala med socialtjänsten – men ändå önskar framföra sina åsikter.

/– – –/

/– – –/ C. och E. har uppmanats av mig att själva uttrycka sina önskemål till sin pappa, vilket enligt min erfarenhet brukar fungera bäst för bägge parter men detta har ej gett något positivt resultat varför de har önskat få sina synpunkter framförda via mig som skolkurator, senast till tingsrätten via mammas advokat.

/– – – / Utlåtandet är lämnat till ena parten på begäran av denne eller dennes ombud som ett professionellt utlåtande till tingsrätten, utifrån enbart barnens situation och uppfattningar. Det är barnen själva som haft denna önskan om att deras åsikter skulle komma till rättens kännedom. Om de ej bett mig och jag ej bedömt deras behov så akut skulle något utlåtande ej skrivits. Detta var en möjlighet för dem att komma till tals under trygga former och utan att känna sig pressade i en domstol. Uppdraget kommer alltså från barnen men kontakten har förmedlats via modern/ombudet och är ytterst ovanligt. /– – –/

/– – –/

M.G. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. att både rektor för och lärare vid Näsums skola hade avböjt att på moderns begäran avge utlåtande rörande barnen.

Med anledning av att barn- och utbildningsnämnden i sitt remissvar till JO hade uppgett att Ingrid Sandström Orwinger ”anmält förhållanden till socialtjänsten” inhämtades dels kopior av vissa handlingar från Socialnämnden i Bromölla kommun, dels upplysningar per telefon från Inger Sandström Orwinger och från socialsekreteraren Teija Jeppsson, socialförvaltningen i Bromölla kommun.

Ingrid Sandström Orwinger uppgav följande. Hon har inte gjort någon anmälan till socialtjänsten rörande de aktuella barnen. Hon har heller aldrig

ansett att det har framkommit förhållanden som har gett henne anledning att göra en sådan anmälan.

Teija Jeppsson uppgav bl.a. följande. Kristianstads tingsrätt har den 29 september 2006 uppdragit åt Socialnämnden i Bromölla kommun att utse någon att, i samråd med Socialnämnden i Ljungby kommun, verkställa en umgängesrättsutredning beträffande E.

I ett beslut den 7 mars 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

JO har i tidigare beslut uttalat att personal vid förskolor och skolor skall förhålla sig neutral vid tvister rörande vårdnad och umgänge, m.m. Det är viktigt att en förälder inte upplever att myndigheten tar ställning för den ena parten i en pågående tvist. Även för berörda barn är det självfallet av stor betydelse att personalen inte dras in i föräldrarnas konflikt utan att skolan, i så stor utsträckning som möjligt, får vara en fredad plats.

Det finns i och för sig inget formellt hinder mot att en skola på begäran av den ena föräldern lämnar skriftlig information (i det följande benämnt utlåtande) rörande ett barn. Några generella riktlinjer för hur ett sådant utlåtande skall utformas finns inte. Det ligger dock i sakens natur att den som avger utlåtandet måste göra klart för sig vad detta skall användas till samt att utlåtandet skall utformas med noggrannhet och omsorg. Det måste beaktas att ett utlåtande kan få betydelse i både offentliga och enskilda rättsförhållanden. Det är därför viktigt att den som avger utlåtandet endast uttalar sig om omständigheter som han eller hon har tillräcklig kännedom om. Ett utlåtande skall som regel endast redovisa faktiska förhållanden och inte innehålla några värderingar eller bedömningar. I sammanhanget vill jag också uppehålla mig något vid frågan om sekretess. I 7 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) regleras bl.a. sekretessen i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Föremålet för sekretessen är framför allt uppgifter om eleverna som hänför sig till skolans elevvårdande verksamhet. Också uppgifter av personlig natur som rör andra personer – föräldrar, syskon, kamrater m.fl. – kan omfattas av sekretessen. Detta innebär att möjligheten att i ett utlåtande ta in uppgifter, som rör den förälder som inte har begärt utlåtandet, i vissa fall kan begränsas av den sekretess som gäller för uppgiften hos skolan.

När skolpersonal blir ombedd av en förälder att skriva ett utlåtande rörande ett barn torde det ofta vara i situationer som liknar den aktuella, dvs. där en domstolsprocess rörande vårdnad, boende eller umgänge har inletts.

Vid handläggningen av ett mål om vårdnad m.m. skall rätten, enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken, se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett mål rörande en sådan fråga skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar. Rätten kan också ge socialnämnden i uppdrag att utse någon att verkställa utredning rörande vårdnad, boende och

umgänge. Inom ramen för en sådan utredning tar socialtjänsten regelmässigt kontakt med barnets skola för att inhämta upplysningar.

Utlåtandet från skolkuratorn

I förevarande fall har kuratorn vid Näsums skola, på begäran av moderns ombud, skrivit ett utlåtande rörande barnen E. och C. När utlåtandet upprättades, i maj 2006, gick E. i Näsums skola. C. hade tidigare gått där men hade, såvitt har framkommit, hösten 2005 bytt till en annan skola i kommunen. M.G. fick del av utlåtandet genom att det presenterades av P.L. vid en tingsrättsförhandling i det då pågående umgängesmålet.

Såsom har redogjorts för ovan finns det i och för sig inget formellt hinder mot att skolpersonal, på begäran av den ena föräldern, skriver ett utlåtande rörande ett barn. Emellertid ligger det i sakens natur att det är mycket svårt att utforma ett utlåtande av aktuellt slag på ett sådant sätt att det inte sätts i fråga huruvida personalen förhåller sig neutral i konflikten. Mot den bakgrunden bör, enligt min mening, skolpersonal vara återhållsam med att avge sådana utlåtanden. Uppgifter från barnets skola inhämtas för övrigt regelmässigt av socialtjänsten i de fall en vårdnads-, boende- eller umgängesrättsutredning verkställs. Skolan har således ofta möjlighet att på annat sätt än genom ett utlåtande vidarebefordra sina iakttagelser rörande barnet. Det kan här noteras att Kristianstads tingsrätt i september 2006 gav Socialnämnden i Bromölla kommun i uppdrag att utse någon att verkställa en umgängesrättsutredning rörande E.

Ett utlåtande kan, såsom har anförts ovan, få betydelse både i offentliga och enskilda rättsförhållanden. I det i ärendet aktuella utlåtandet har skolkuratorn uppgett att det är av ”vikt att barnens uppfattningar kommer till tingsrättens kännedom”. Kuratorn synes således vid upprättandet av utlåtandet ha varit väl medveten om att moderns ombud avsåg att ge in utlåtandet till domstol i ett mål rörande umgänge. Enligt min mening kan det starkt ifrågasättas om det, under dessa förhållanden, var lämpligt att över huvud taget avge utlåtandet. Kuratorn hade i stället kunnat hänvisa till att uppgifter om barnen och om deras inställning kunde komma att lämnas inom ramen för en eventuellt kommande umgängesrättsutredning. Det kan för övrigt konstateras att det aktuella utlåtandet uppvisar stora likheter med en sådan utredning som det ankommer på socialtjänsten att utföra. Kuratorn har t.ex. inhämtat uppgifter från två lärare, en vid Näsums skola och en vid den skola som C. hade bytt till. Det kan här åter påpekas att C. hade slutat i Näsums skola nästan ett år innan utlåtandet upprättades.

Vad sedan gäller utlåtandets utformning i sig vill jag anföra följande. Utlåtandet består av fyra sidor löpande text och innehåller dels ”Sammanfattning från samtal” med barnen respektive M.G., dels redovisningar av uppgifter som de två lärarna lämnat till kuratorn och dels avsnitt med rubriker som ”Bedömning” och ”Min uppfattning gällande E:s umgänge med sin pappa”. M.G. har uppgett att samtalen med honom ägde rum tre och ett halvt år innan utlåtandet upprättades. Denna uppgift har inte ifrågasatts av nämnden eller kuratorn. En utomstående läsare torde dock, enligt min mening, kunna få

uppfattningen att samtalen hade ägt rum i relativt nära anslutning till upprättandet av utlåtandet. I de avsnitt som innehåller sammanfattningar av samtal med barnen och M.G. blandas vidare uppgifter rörande faktiska förhållanden med kuratorns slutsatser och bedömningar. Det är i vissa delar också svårt att urskilja vad som är redovisningar av kuratorns egna iakttagelser och vad som är uttalanden baserade på uppgifter som har lämnats av andra personer, modern och lärarna. Till detta kommer att ”tonen” i utlåtandet på ett flertal ställen är sådan att jag har förståelse för att M.G. kan ha uppfattat det som partiskt även av det skälet.

Jag har i det tidigare anförda starkt ifrågasatt det lämpliga i att över huvud taget avge ett utlåtande i detta fall. När nu kuratorn ändå valde att göra det borde utlåtandet – inte minst som det hade klargjorts att syftet var att det skulle inges till domstol i ett umgängesmål – i vart fall ha begränsats till att avse rent faktiska förhållanden, redovisade på ett kortfattat och objektivt sätt. Kuratorn borde även, vilket nämnden har medgett, självfallet ha tillställt M.G. en kopia av utlåtandet.

Jag vill också uppehålla mig vid det förhållandet att kuratorn har låtit de berörda barnen, då 13 respektive 11 år, ta del av och ”godkänna” det aktuella utlåtandet genom att underteckna detsamma.

När en domstol avgör frågor som rör vårdnad, boende och umgänge skall bedömningen alltid göras utifrån vad som är bäst för barnet och hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad (6 kap. 2 a § föräldrabalken). Den som efter uppdrag från rätten verkställer en vårdnads-, boende eller umgängesrättsutredning skall, om det inte är olämpligt, försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut (6 kap. 19 § fjärde stycket föräldrabalken). Barnet får även höras inför rätten, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras (6 kap. 19 § sjätte stycket föräldrabalken).

Det ankommer således på rätten och på den som verkställer en utredning rörande vårdnad, boende eller umgänge att ta ställning till om och på vilket sätt ett barn bör tillfrågas om sina synpunkter med anledning av en tvist mellan föräldrarna om barnet. Mot bakgrund av det nu anförda var det enligt min mening olämpligt att låta E. och C. läsa och ”godkänna” utlåtandet.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till kuratorns agerande i fråga om utlåtandet.

Anmälningsskyldigheten

I 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) stadgas att myndigheter vars verksamhet rör barn och ungdom är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. En erinran om anmälningsskyldigheten finns i 1 kap. 2 a § andra stycket skollagen (1985:1100).

De omständigheter som, inom ramen för min utredning, har kommit fram rörande C. har inte varit sådana att det kan anses ha förelegat skyldighet för skolkuratorn att göra en anmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § social-

tjänstlagen. Jag vill dock rent allmänt understryka att skolpersonal som känner oro över ett barn måste överväga om förhållandena är sådana att en anmälan bör göras.

Övrigt

Vad M.G. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

———————

Med den kritik som har uttalats ovan avslutas ärendet.

Kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m.

(Dnr 1169-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.S. klagomål mot Lisbeth Sämå, verksamhetschef för barnomsorg och grundskola i Täby kommun, Karin Möller-David, rektor för Viggbyskolan i Täby kommun, samt Anna-Karin Engman, rektor för Stallets förskola och skola i Sollentuna kommun. Klagomålen mot Lisbeth Sämå och Karin Möller-David avsåg i huvudsak de regler och rutiner som tillämpas vid information om skolval, ansökan till och mottagande av elever i förskoleklass och grundskola. Klagomålen mot Anna-Karin Engman rörde i huvudsak de regler och rutiner som tillämpas vid uppsägning av plats i förskola, grundskola och skolbarnsomsorg.

M.S. anförde bl.a. följande. Han har tillsammans med barnens mor gemensam vårdnad om två barn, födda 1994 respektive 1998. Barnen och modern är folkbokförda i Täby kommun. Före augusti 2004 bodde barnen varannan vecka hos modern och varannan vecka hos honom i Sollentuna kommun. Under december 2003 och januari 2004 skickade Täby kommun information angående skolval till barnens folkbokföringsadress. Den 16 januari 2004 gjorde modern via Internet ett skolval för barnen utan hans vetskap. Barnen mottogs som elever i den valda skolan, Viggbyskolan, i Täby kommun. Den enda information han har erhållit är ett brev, daterat den 7 april 2004, från Lisbeth Sämå. Han upplystes då om att barnen skulle placeras i den skola kommunen ansåg lämpligast för det fall att han och barnens andra vårdnadshavare inte kunde fatta ett gemensamt beslut om skolgången. Det ter sig underligt att först efter att beslut har fattats om att motta barnen i en skola, kontrollera huruvida barnen har två vårdnadshavare och skicka nämnda meddelande utan att den andra vårdnadshavaren över huvud taget hade tillfrågats om sin åsikt.

Till anmälan fanns fogat ett flertal handlingar, bl.a. skrivelser från Lisbeth Sämå och Karin Möller-David angående skolval.

Utredning

Barn- och grundskolenämnden i Täby kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan. Nämnden ingav som sitt svar ett av utredaren Kersti Blidberg upprättat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

Utredning

Täby kommuns rutiner för information till föräldrar i samband med skolval

I Täby kommun väljer föräldrar skola för sina barn. Skolvalet genomförs på Internet. Praktisk information kring skolvalet liksom kommunens principer för antagning och placering ges till föräldrarna i en skolvalsbroschyr, *Välkommen att välja skola i Täby,* som också finns på kommunens hemsida. Information om skolvalet skickas även till barnets folkbokföringsadress i Täby, i december året innan barnet ska välja skola.

När valet blir aktuellt ansöker någon av föräldrarna om ett medborgarkonto och genomför skolvalet. När skolvalet är genomfört bekräftas att barnet fått plats. Bekräftelsen skickas både till den adressat som genomfört skolvalet och i de fall då föräldrarna bor på skilda adresser i kommunen även till den andre föräldern. Föräldrar bosatta utanför kommunen får inte denna information eftersom kommunen i sitt administrativa skoldatasystem enbart har adresser till föräldrar bosatta i kommunen.

Ett preliminärt platsbesked lämnas i februari/mars och cirka två veckor senare ett definitivt besked. Dessa besked sänds antingen via e-post till den adress som uppgivits i samband med ansökan om medborgarkonto eller per post till barnets folkbokföringsadress. Därefter vidtar skolans rutiner.

Viggbyskolans rutiner för information till föräldrar om placering

Skolan skickar platsbekräftelse för undertecknande till barnets folkbokföringsadress. I de fall där föräldrarna har gemensam vårdnad skickas platsbekräftelsen till båda föräldrarna oavsett bostadsort. Om enbart den ene föräldern undertecknar bekräftelsen tas barnet ändå emot med hänvisning till skolplikten och, under förutsättning att barnet tillhör skolan, enligt närhetsprincipen.

Yttrande

De administrativa rutiner som beskrivits ovan ligger till grund för kommunens och skolans information till föräldrar i samband med skolvalet. Utgångspunkt för kommunens riktlinjer för placering, i de fall då föräldrarna har delad vårdnad men ej är överens om placering, är kommunens skyldighet att se till att skolplikten fullgörs, 3 kap. 13 § skollagen, och närhetsprincipen, 4 kap. 6 § skollagen. Det innebär att barnet placeras enligt närhetsprincipen oavsett eventuellt skolval om föräldrarna inte är överens om i vilken skola barnet ska gå.

JO-anmälan gäller följande punkter:

8. Informationen från Täby kommun daterad 2003 12 02 har enbart skickats ut till den ena vårdnadshavaren vid det tillfället.
9. Informationen från Täby kommun daterad 2004 01 05 har enbart skickats ut till den ena vårdnadshavaren vid det tillfället.
10. Informationen från Täby kommun om att U.S. gjort ett skolval via Internet har inte kommit mig tillhanda vid det tillfället.

11. Avsaknaden av preliminärt platsmeddelande till mig från Täby kommun angående skolplacering.
12. Avsaknaden av definitivt platsmeddelande till mig från Täby kommun angående skolplacering.
13. Varför information angående rutiner och eventuella framtida beslut angående skolplacering när barn har dubbla vårdnadshavare inte kommit mig tillhanda förrän i brev daterat 2004 04 07.
14. Varför min – som vårdnadshavare – åsikt eller synpunkter aldrig har efterfrågats av Täby kommun eller rektor Karin Möller-David vid Viggbyskolan i Täby …
15. Varför ingen hänsyn har tagits till barnens bästa vid varje enskilt beslut om ovanstående med syfte på barnens primära insocialisering såsom födelseort, huvudsaklig uppväxtort, tidigare skol- och dagisplacering.
16. Varför ingen kontroll har skett av vem eller vilka som är barnets vårdnadshavare vid ett tidigt skede i denna process
17. och om det finns två vårdnadshavare, klargöra båda vårdnadshavarnas inställning till inskrivning i ny skola på annan ort.

Punkterna 1–5

Kommunen har agerat i enlighet med kommunens ovan beskrivna administrativa rutiner. Kommunens agerande utgår från att föräldrar, som har gemensam vårdnad, tar sitt ansvar enligt 6 kap. 13 § föräldrabalken och gemensamt beslutar i frågor som har stor betydelse för barnens framtid, dvs. i det här fallet barnens skolgång. Den information kommunen ger föräldrarna gör det möjligt för dem att hålla sig informerade och därmed att fatta gemensamma beslut. Det är sedan föräldrarnas ansvar att se till att så blir fallet.

Punkt 6

Täby kommuns brev, 2004 04 07, är en påminnelse till vårdnadshavarna om deras ansvar då det gäller barnens skolgång och en information om att kommunen kommer att besluta om barnens placering om inte vårdnadshavarna fattar ett gemensamt beslut. Indikationer om att så kunde bli fallet hade kommit till kommunens kännedom. Brevet är således inte en generell information utan skickades ut på förekommen anledning.

Punkt 7

Skälet är detsamma som anförts tidigare, nämligen att kommunens information har gått till folkbokföringsadressen och att det sedan är föräldrarnas ansvar hur den informationen hanteras. Beträffande Viggbyskolans rektor är hennes uppfattning att platsbekräftelsen skickats ut till båda vårdnadshavarna i enlighet med skolans rutiner men att bekräftelsen från pappan inte returnerats.

Punkt 8

Detta är föräldrarnas ansvar och inte kommunens.

Punkt 9

I kommunens administrativa skoldatasystem registreras båda vårdnadshavarna med adress och personnummer om de har gemensam vårdnad och bor i kommunen. I de fall då någon är bosatt utanför kommunen är den vårdnadshavaren enbart registrerad med personnummer. I och med att barnen blir folkbokförda i kommunen råder det inga oklarheter om hur familjeförhållandena ser ut.

Punkt 10

Det är kommunens ansvar att se till att skolpliktiga barn folkbokförda i kommunen går i skolan och därmed att placera dem enligt närhetsprincipen om inte föräldrarna kan komma överens om placering. Kommunen har också agerat i enlighet med detta.

M.S. kommenterade remissvaret varvid han bl.a. tillbakavisade uppgiften om att han hade mottagit en ”platsbekräftelse” från Viggbyskolan.

I ett beslut den 18 september 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Hösten 2004 skulle M.S:s barn börja i förskoleklass respektive årskurs 4 i grundskolan. Den skola där det äldsta barnet var elev läsåret 2003/2004 bedriver verksamhet till och med årskurs 3. Det innebär att inför hösten 2004 skulle skola väljas för båda barnen och att deras rätt till förskoleplats respektive skolbarnsomsorg i tidigare verksamheter skulle upphöra. Med beaktande härav är det således främst frågor rörande regler och rutiner i samband med skolvalet som är av intresse.

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ samma balk. Barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet har två vårdnadshavare skall de enligt 6 kap. 13 § föräldrabalken tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ena vårdnadshavaren ensam när den andra till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid, får dock inte fattas av den ena vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § föräldrabalken skall inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen direkt är förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till lagstiftningen uttalades att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning (prop. 1975/76:179 s. 178).

Någon förändring såvitt avser kravet på gemensamma beslut som rör barnets skolgång har inte skett. Enligt gällande rätt krävs alltså att vårdnadshavarna är överens i frågor om inskrivning av barn i skola och byte av skola. Detta skall ses mot bakgrund av vad som i skollagen (1985:1100) föreskrivs om att alla barn som är bosatta i landet har skolplikt, att den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt och att en vårdnadshavare under vissa förhållanden kan föreläggas vid vite att iaktta

sina skyldigheter (se 3 kap. 1, 15 och 16 §§ skollagen). Om vårdnadshavarna inte kan enas i en fråga rörande barnets skolgång kan det ytterst leda till att den gemensamma vårdnaden måste upplösas.

Beslut om barns skolgång skall sålunda, som framgått ovan, fattas av vårdnadshavarna gemensamt. JO har vid flera tillfällen uttalat att skolan måste känna till och kunna belägga de förhållanden som motiverar att barnet skall tas emot i skolan. Detta innebär bl.a. att en skola måste kontrollera uppgifterna i folkbokföringen om vem eller vilka som är vårdnadshavare för barnet. Vidare måste vårdnadshavarens respektive vårdnadshavarnas inställning till inskrivning i en viss skola klarläggas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 392 och 397). Om det finns två vårdnadshavare sker detta enklast genom att båda undertecknar en ansökan om placering av barnet i den aktuella skolan.

JO har vidare uttalat att även val av skola vid placering i förskoleklass kräver ett gemensamt beslut av vårdnadshavarna (se JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 342). JO anförde i huvudsak bl.a. följande. Frågan om val av skola vid placering i förskoleklass, liksom beslut om huruvida barnet skall gå i förskoleklass eller inte, är av så ingripande betydelse för barnet att ett gemensamt beslut av vårdnadshavarna krävs. Skälet till det är att förskoleklass är en skolform och att val av skola i förskoleklassen ofta styr valet av grundskola. Den omständigheten att förskoleklassen inte är en obligatorisk skolform ändrade inte bedömningen.

Av utredningen i ärendet framgår i huvudsak följande rörande de rutiner för skolval m.m. som Barn- och grundskolenämnden i Täby kommun tillämpar. Information om skolval inför kommande läsår skickas till barnets folkbokföringsadress. Skolvalet görs via Internet efter anskaffande av medborgarkonto. Ett besked om att barnet har fått plats skickas till den adressat som genomfört skolvalet, antingen via e-post till den adress som uppgivits i samband med ansökan om medborgarkonto eller per post till barnets folkbokföringsadress. I de fall föräldrarna bor på skilda adresser i kommunen skickas platsbesked även till den andre föräldern. Föräldrar bosatta utanför Täby kommun får inte denna information ”eftersom kommunen i sitt administrativa skoldatasystem enbart har adresser till föräldrar bosatta i kommunen”. Detta gäller såväl det preliminära platsbeskedet i februari/mars som det definitiva besked vilket lämnas cirka två veckor senare.

Nämnden har anfört i huvudsak följande rörande kommunens administrativa skoldatasystem. Vid gemensam vårdnad registreras vårdnadshavarna i skoldatasystemet med adress och personnummer om de bor i kommunen. Vårdnadshavare som är bosatt utanför kommunen är enbart registrerad med personnummer. I och med att barnen blir folkbokförda i kommunen råder det inga oklarheter om hur familjeförhållandena ser ut.

Jag har noterat att nämnden i sitt remissvar använder både ”föräldrar” och ”vårdnadshavare” som begrepp. Det är något oklart om denna distinktion är avsiktlig. I det nu aktuella sammanhanget anser jag mig dock kunna utgå från att med begreppet ”föräldrar” avses föräldrar som också är vårdnadshavare. I det följande används begreppet vårdnadshavare i dess juridiska bemärkelse inte endast vad avser skoldatasystemet utan även när det gäller nämndens rutiner för skolval.

I informationsmaterialet inför läsåret 2004/2005 närmast påbjuds att skolvalet skall ske via Internet genom användande av medborgarkonto. Den som saknar Internetuppkoppling hänvisas till datorer som tillhandahålls av kommunen. Jag har inga principiella invändningar mot att den moderna tekniken utnyttjas för skolval, men jag vill samtidigt understryka att den enskildes möjligheter att fullgöra sina skyldigheter som vårdnadshavare inte får göras beroende av användning av Internet. Det måste således erbjudas även andra sätt att genomföra ett skolval. Den omständigheten att den enskilde kan bege sig till en i kommunen särskilt anvisad plats för att få tillgång till Internet ändrar inte den bedömningen.

Vid gemensam vårdnad är det vårdnadshavarnas ansvar att gemensamt besluta i fråga om barnens skolgång. Nämnden är emellertid ändå skyldig att, för att känna till och kunna belägga de förhållanden som motiverar att ett barn skall tas emot i en viss skola, klarlägga vem eller vilka som är barnets vårdnadshavare samt dennes eller deras inställning till inskrivning i den skolan. Det skall självfallet göras innan ett beslut fattas i placeringsfrågan. Det kan tilläggas att det är först sedan nämnden har klarlagt att vårdnadshavarna inte är överens om skolvalet som frågan om nämndens ansvar, som det har beskrivits under punkten 10 i remissvaret, för att placera barnet inträder.

Utredningen ger vid handen att nämnden genom det administrativa skoldatasystemet har kännedom om under vems eller vilkas vårdnad berörda barn står. Som jag har anfört tidigare inhämtas, vid gemensam vårdnad, vårdnadshavarnas inställning enklast genom att båda undertecknar en ansökan om placering av barnet i den aktuella skolan. Genom att skolvalet görs via Internet med användande av medborgarkonto är det, såvitt har framkommit, endast möjligt för en av vårdnadshavarna att signera skolvalet. Nämnden synes inte heller på annat sätt inhämta den andra vårdnadshavarens inställning i saken. Nämnden kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende. Jag förutsätter att nämnden ser över rutinerna för skolval och mottagande i förskoleklass och grundskola i aktuella avseenden.

I sammanhanget finner jag skäl att något beröra nämndens hantering av platsbeskeden. Platsbesked sänds till den vårdnadshavare som har gjort skolvalet och till den vårdnadshavare som bor på annan adress inom kommunen, men inte till den vårdnadshavare som bor utanför kommunen. Denna skillnad i hur vårdnadshavare behandlas beroende på var de är bosatta är anmärkningsvärd. Det är naturligtvis inte en godtagbar förklaring att, som nämnden har angivit i remissvaret, skoldatasystemet inte innehåller vissa uppgifter. Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder för att komma till rätta med även denna brist.

Utredningen ger inte något närmare besked om vilken betydelse de av skolan utskickade platsbekräftelserna har i sammanhanget. Oavsett hur det förhåller sig med det har skolans handläggning tagit vid i ett så sent skede att det har saknat betydelse för själva skolvalet. Det finns därför inte anledning för mig att uppehålla mig vid saken.

Vad M.S. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut

(Dnr 2230-2005)

Bakgrund

Den 15 juni 2004 fattade Barn- och utbildningsnämnden i Nora kommun ett beslut om friskolepeng till Borns friskola avseende läsåret 2004/05 (§ 28, dnr 34/04). Därefter ingick nämnden, den 9 juli 2004, ett avtal med Borns friskola angående utbetalning av skolpeng till skolan.

Beslutet den 15 juni 2004 överklagades enligt bestämmelserna för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, till Länsrätten i Örebro län. I en dom, som meddelades den 20 september 2004, upphävde länsrätten beslutet såvitt gällde friskolepengens grundresurs och lokalbidrag såsom stridande mot lag (mål nr 1590-04).

Den 26 april 2005 fattade nämnden ett beslut om friskolepeng till Borns friskola för läsåret 2005/06. Fem av nämndens ledamöter reserverade sig till förmån för ett yrkande om att beslutet om friskolepeng skulle gälla för läsåret 2004/05 (§ 18, dnr 34/04).

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 maj 2005, framförde A.K. klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Nora kommun. Klagomålen rörde att nämnden inte hade fattat något nytt beslut i frågan om friskolepeng för läsåret 2004/05 efter det att länsrätten hade upphävt beslutet från den 15 juni 2004. A.K. åberopade härvid bestämmelsen i 10 kap. 15 § KL.

Utredning

Inledningsvis inhämtades uppgifter per telefon från bildningschefen Richard Linder i Nora kommun.

Därefter remitterades anmälan till Barn- och utbildningsnämnden i Nora kommun för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

/ – – – /

Yttrande

1. Sättet att beräkna det kommunala bidraget till Borns friskola 2004/05 har varit föremål för diskussion och en tämligen ingående argumentering dels före kommunens beslut den 15 juni 2005, dels i samband med BUN:s beslut i frågan dels också i samband med laglighetsprövning av beslutet vid Länsrätten i Örebro län. Kommunen har därvid haft två olika motparter, dels behöriga företrädare för Borns friskola, dels också ett antal kommunmedlemmar som i egenskap av föräldrar till barn vid friskolan framfört sina uppfattningar. Kommunen och de behöriga företrädarna för friskolan har träffat en överenskommelse om vilka bidrag som ska utgå (se nedan p. 2). De nyss nämnda enskilda kommunmedlemmarna har i samband med ett överklagande av det

beslut som legat till grund för överenskommelsen argumenterat för en annan lösning än den som framgår av överenskommelsen.

2. Den 9 juli 2004 träffades en överenskommelse med Borns friskola innebärande bl.a. att kommunen skulle betala grundresurs för undervisningskostnader och ersättning för lokalkostnader i enlighet med kommunens beslut den 15 juni samma år.

3. Den 20 september 2004 meddelade Länsrätten i Örebro län dom med anledning av ett överklagande av kommunens beslut den 15 juni. Länsrätten berör i sina domskäl bl.a. betydelsen av det avtal som träffades den 9 juli 2004 mellan kommunen och företrädare för Borns friskola och konstaterar att avtalet inte medförde något hinder för kommunmedlemmar att överklaga det kommunala beslut som låg till grund för avtalet. Problemet ur kommunens synvinkel är inte att beslutet överklagades utan den situation som uppkom efter länsrättens laglighetsprövning av beslutet innebärande att beslutet om skolpeng upphävdes såvitt avser två av de i beslutet reglerade frågorna. Den ena gällde grundresurs och den andra gällde lokalbidrag.

När det gäller frågan om huruvida likställighetsprincipen iakttagits vid beräkningen av friskolepengens *grundresurs* grundar sig upphävandet av beslutet i den delen på att länsrätten ansett sig inte ha fått tillräckligt utförliga uppgifter om de faktiska förhållanden som låg till grund för kommunens beräkningar. Kommunen har, som länsrätten konstaterar, underlåtit att bemöta klagandenas uppgifter varvid bevisbördan övergått på kommunen. Det finns goda skäl att anta att kommunens beslut godtagits även i den delen, om sakförhållandena blivit ordentligt utredda.

Beslutet i den del som rörde *lokalbidraget* upphävdes av länsrätten dels därför att det ansågs innebära ett avsteg från kravet på likvärdiga villkor, dels därför att klagandenas påståenden att friskolan inte kunnat planera sin verksamhet utifrån ändrade ekonomiska förutsättningar inte bemöttes av kommunen. I båda avseendena hade ett mera fullständigt faktaunderlag sannolikt medfört en annan utgång i länsrätten.

Som framgått ovan tillämpades samma synsätt beträffande lokalbidraget även för skolor med kommunal huvudman (exemplet Dalkarlsbergs skola).

Övriga delar i kommunens beslut godtogs av länsrätten.

Det nu sagda har främst intresse när det gäller att bedöma det rimliga i kommunens handlande efter det att delar av beslutet om skolpeng den 15 juni 2004 hade upphävts. Som framgått fanns skäl för beslutet som inte tycks ha stått klara för länsrätten. Ur kommunens synpunkt var beslutet välgrundat och det finns anledning att förmoda att man därför varit beredd att fatta ett i stort sett likalydande beslut igen. Hade det beslutet överklagats hade ett lagakraftvunnet beslut i frågan om skolpeng sannolikt inte förelegat förrän läsåret 2004/05 varit till ända. Under tiden var det nödvändigt att ekonomiskt säkra verksamheten vid friskolan.

4. Den anmälan som kom in till JO den 16 maj 2005 avsåg ett beslut som fattades den 15 juni 2004 och upphävdes genom en dom i Länsrätten i Örebro län den 20 september 2004. Under tiden före och under de ca 8 månader som förflutit efter länsrättens dom har kommunens ekonomiska mellanhavande med Borns friskola reglerats på det sätt som överenskommits mellan å ena sidan Nora kommun och å andra sidan behörig företrädare för Borns friskola. Ersättning har utanordnats med 1/12 per månad och utbetalats kring den 20:e varje månad. Borns friskola har inte framfört någon erinran mot kommunens sätt att verkställa beslutet och uppfylla sin del av avtalet.

5. Efter länsrättens upphävande av beslutet fanns två möjligheter för kommunen, antingen att fatta ett nytt beslut som stod i strid med beslutet från den 15 juni eller att fatta samma beslut som tidigare. I det förra fallet hade kommunen handlat i strid med det avtal som träffats med friskolan.

6. Sättet att beräkna skolpengen kan ske på olika sätt. Det finns ett visst utrymme för olika uppfattningar om hur det ska gå till. Lagtexten är synnerligen allmänt hållen och föreskriver när det gäller sättet att bestämma bidraget

endast att det ska ske ”efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna” (9 kap. 6 § skollagen). Här är inte platsen att närmare analysera innebörden av lagtexten, men det är lätt att instämma med uttalandet i en kommentar till lagen att ”det här med samma grunder för resurstilldelning inte är så lätt att få klart för sig” (Ornbrant, Rolf m.fl. *Fristående grundskolor,* Norstedts Juridik. Stockholm 2001). Kommunen har under alla förhållanden strävat efter att uppfylla lagens såväl bokstav som anda. Kommunens beräkningssätt ligger inom ramen för tolkningsutrymmet.

7. Den meningsskiljaktighet som uppstod inför beslutet om skolpeng för 2004/05 rörde främst storleken på lokalkostnadsbidraget. När det gäller det som anförs i anmälan till JO ska, utöver vad som kommenterats ovan, sägas följande.

Kommunen uppfattar det som sägs under rubriken ”Beskriv i korthet vad som hände och när det ägde rum” som att anmälaren menar att kommunen borde ha fattat ett nytt beslut rörande läsåret 2004/05. Bakgrunden till kommunens agerande framgår ovan.

Under rubriken ”På vilket sätt anser Ni att myndigheten/tjänstemannen har agerat felaktigt?” åberopas 10 kap. 15 § kommunallagen, innehållande föreskrifter om rättelse av verkställighet. När det gäller verkställigheten av beslutet den 15 juni 2004 bör skiljas mellan tiden före det att länsrättens dom vann laga kraft och tiden därefter. Att ett kommunalt beslut överklagas för laglighetsprövning hindrar normalt inte att det verkställs. Det innebär att det för tiden fram till mitten av oktober 2004 (då länsrättens dom vann laga kraft) inte fanns något hinder mot att betala ut pengar till Borns friskola. När det gäller tiden efter den lagakraftvunna domen var kommunen bunden på civilrättsliga grunder att fullgöra sina åtaganden gentemot friskolan.

Om kommunen tillämpat det av anmälaren åberopade lagrummet och inte verkställt beslutet, hade det haft till följd att Borns friskola stått utan medel för att bedriva sin verksamhet.

8. Det finns inget inslag av lag- eller domstolstrots i kommunens agerande. Relationen mellan kommunen och friskolan har varit gott med det undantag som redovisats ovan under ”Utredning”.

Fem av nämndens ledamöter reserverade sig mot nämndens yttrande till JO och anförde i en reservation, vilken bifogades protokollet, bl.a. följande.

/– – –/

I det förslag till yttrande som presenteras i handlingarna till barn- och utbildningsnämndens sammanträde så kompliceras ärendet på så sätt att anmälan är riktad mot nämnden där vi borgerliga ledamöter ingår men där vi borgerliga ledamöter reserverat oss mot de beslut som nämnden tagit och som utgör just anledningen till JO-anmälan.

Vi kan därför ej ställa oss bakom det förslag som finns till yttrande från barn- och utbildningsnämnden.

Mot det beslut om friskolepeng som fattades av barn- och utbildningsnämnden 2004-06-15, och som senare upphävdes av Länsrätten i Örebro län, reserverade sig samtliga borgerliga ledamöter.

Vi delar anmälarens uppfattning om att ett nytt beslut om friskolepeng avseende läsåret 2004/2005 måste fattas av barn- och utbildningsnämnden sedan beslutet från 2004-06-15 upphävts av länsrätten.

Vid barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2005-04-26 yrkade Leif Lindahl (fp) på att det beslut som då skulle fattas beträffande friskolepeng skulle avse läsåret 2004/2005.

Efter votering i nämnden konstaterades att nämnden med röstetalet 6–5 avslagit detta yrkande.

Samtliga 5 borgerliga ledamöter reserverade sig till förmån för Leif Lindahls yrkande.

Vi anser att Barn- och utbildningsnämnden i Nora kommun fortfarande har en skyldighet att fatta ett nytt beslut avseende friskolepeng för läsåret 2004/2005.

/– – –/

A.K. yttrade sig över remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Nämndens beslut den 26 april 2005 angående friskolepeng för läsåret 2005/06 baserades på samma upplägg som det tidigare beslutet. Efter överklagande upphävde länsrätten den 22 mars 2006 även beslutet den 26 april 2005 såvitt gällde friskolepengens grundresurs och lokalbidrag. A.K. pekade på bl.a. att länsrätten i sin dom (mål nr 1355-05) hade uttalat sig om betydelsen av det avtal som träffats den 9 juli 2004 mellan kommunen och friskolan. I domen anfördes i denna del följande.

Som framgått av det ovan anförda är kommunens skyldighet att ge bidrag till en godkänd friskolas verksamhet offentligrättsligt reglerad i skollagen och kan alltså inte åsidosättas av kommunen genom en särskild överenskommelse med styrelseordföranden i Borns friskola. En sådan överenskommelse kan inte ändra de krav som ställs på att kommunen uppfyller sina förpliktelser enligt kommunallagen och skollagen.

Av de ingivna handlingarna framgick att Nora kommun har överklagat domen till Kammarrätten i Jönköping.

I ett beslut den 3 november 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Fristående grundskolor har rätt till bidrag. Av 9 kap. 6 § tredje stycket skollagen (1985:1100) följer att för varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i grundskolan lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till de egna grundskolorna.

Ett beslut om bidrag enligt bestämmelsen i skollagen kan överklagas till länsrätten enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, om laglighetsprövning av kommunala beslut. Ett överklagat beslut skall enligt 10 kap. 8 § KL upphävas om 1. det inte har tillkommit i laga ordning, 2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, 3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller 4. beslutet strider mot lag eller annan författning. Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Vid bifall till ett överklagande får således domstolen bara helt eller delvis upphäva det överklagade beslutet.

Ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning får enligt 10 kap. 14 a § KL verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det.

Av 10 kap. 15 § KL framgår att om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den ut-

sträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Frågan om rättelse skall snarast tas upp till behandling och det kommunala organet är därvid, enligt förarbetena till 10 kap. 15 § KL, skyldigt att begagna alla till buds stående medel för att få till stånd en återgång av verkställigheten. Det kan bli nödvändigt att exempelvis säga upp eller häva ett ingånget avtal, som kan vara civilrättsligt bindande för kommunen, men som grundar sig på det olagliga och av domstolen upphävda kommunala beslutet. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarandet skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Återgångsförfarandet är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis bestått i en utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringsskyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste det kommunala organet ha rätt att avskriva återgångsärendet. Angående det nu anförda rörande den aktuella bestämmelsen se bl.a. prop. 1975/76:187 s. 559 f. och Bohlin, Kommunalrättens grunder, 4 upplagan, s. 213 f.

Bedömning

JO:s tillsynsverksamhet är i första hand inriktad på att undersöka om myndigheterna har handlat korrekt i formellt hänseende. JO brukar således inte ta ställning till om ett avgörande är riktigt i sak eller uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda ärenden. Vidare är JO ett extraordinärt tillsynsorgan som inte har till uppgift att ersätta eller föregripa en prövning som kan ske i ordinarie ordning. Detta innebär att JO som regel inte prövar frågor som har varit eller kan bli föremål för prövning i domstol.

Frågan om det beslut rörande friskolepeng som barn- och utbildningsnämnden fattade den 15 juni 2004 var lagligen grundat är en fråga som det har ankommit på domstol att ta ställning till enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. KL. Länsrätten i Örebro län upphävde, i en dom meddelad den 20 september 2004, nämndens beslut i vissa delar såsom stridande mot lag. Nämnden har, trots den inställning till frågan om beslutets laglighet som redovisas i yttrandet till JO, inte överklagat länsrättens dom. Domen vann således laga kraft i oktober 2004. Mot bakgrund av de angivna principerna för JO:s tillsynsverksamhet finns det inte skäl för mig att uttala mig om de frågor som länsrätten har prövat. Min granskning avser endast nämndens formella handläggning av ärendet.

Som framgår av det tidigare anförda regleras en fristående grundskolas rätt till bidrag från en kommun i den offentligrättsliga lagstiftningen (9 kap. 6 § skollagen). I förevarande fall upphävde länsrätten nämndens beslut rörande bidrag till Borns friskola för läsåret 2004/05 i vissa delar och domen vann laga kraft. I den situationen ankom det på nämnden att fatta ett nytt beslut i frågan om bidrag till friskolan för det aktuella läsåret. Om nämnden för sin del ansåg att den, på grund av det avtal som hade upprättats med friskolan,

var förhindrad att fatta beslut om bidrag skulle i vart fall ett formellt beslut ha fattats där den uppfattningen kom till uttryck. Ett sådant beslut från nämnden hade kunnat överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. KL om laglighetsprövning.

I sammanhanget kan följande tilläggas.

Såväl A.K. som nämnden har uppehållit sig vid bestämmelsen i 10 kap. 15 § KL om rättelse av verkställighet, s.k. återgång. Såvitt framgår av omständigheterna synes det emellertid inte vara fråga om att från Borns friskola återkräva det bidrag som skolan erhöll innan länsrättens dom om upphävande av beslutet den 15 juni 2004 vann laga kraft. Det torde således inte av det skälet ha varit aktuellt för kommunen att föranstalta om rättelse av verkställigheten av det beslutet. Frågan om i vad mån det upphävda beslutet fick återverkningar på det avtal, som hade träffats i anslutning till beslutet, finner jag inte anledning att uttala mig om.

Jag finner inte heller anledning att inom ramen för detta ärende göra några uttalanden när det gäller frågan om lämpligheten av att en kommun ingår ett sådant avtal rörande friskolepeng som nämnden har gjort i detta fall.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Kommunikationsväsendet

Fråga om dispens från tidsbegränsad parkering. Även fråga om överlämnande från länsrätt till länsstyrelse av prövningen av ett överklagande och instansordningen för prövning av ett överklagandeförbud

(Dnr 4951-2005)

Anmälan

R.R. riktade i en anmälan till JO klagomål mot i första hand Tekniska nämnden i Tanums kommun. Klagomålen avsåg hans rätt till dispens från en tidsbegränsad parkering. R.R. uppgav bl.a. följande.

Han innehar sedan år 1999 parkeringstillstånd för handikappade. Sedan flera år har han hos parkeringskontoret i Tanums kommun ansökt om dispens från den tidsbegränsade parkering om 4 timmar som gäller under turistsäsong (den 15 juni–15 augusti) på kajen intill hans rullstolsgarage. Handikapparkeringsrutan intill har en tidsbegränsning om 24 timmar, vilket medför stora olägenheter då fordonet varje dag måste köras ut från och in i rutan för att anses som flyttat.

Enligt 13 kap. 3 § första stycket 15 trafikförordningen (1998:1276), TraF, kan kommunen medge undantag från föreskrift om periodisk tidsbegränsning av uppställning av fordon om det behövs av särskilda skäl. Han uppfyller kriteriet särskilda skäl. Ärendet har prövats av såväl länsrätt som Vägverket utan att dessa instanser kunnat agera.

Till anmälan var fogade vissa handlingar i ärendet.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in från Tanums kommun, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Vägverket.

En promemoria upprättades den 20 december 2005 med i huvudsak följande innehåll.

Av de till anmälan fogade handlingarna och av inhämtade handlingar från Tanums kommun, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Vägverket framgår bl.a. följande. Tekniska nämnden i Tanums kommun beslutade den 25 mars 2004, Tn § 60, att med hänvisning till 13 kap. 3 § TraF avslå R.R:s ansökan om dispens från tidsbegränsad parkering i inre hamnen i Fjällbacka. Av nämndens protokoll framgår inte hur beslutet kunde överklagas. Beslutet överklagades till Länsrätten i Göteborg som i beslut den 14 juni 2004 i mål nr 2725-04 med stöd av 15 kap. 2 § andra stycket TraF och 6 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor fann att länsrätten inte var rätt forum för att pröva det överklagade beslutet. Länsrätten fann i stället att Länsstyrelsen i Västra Götalands län var rätt forum och överlämnade handlingarna dit. Länsstyrelsen beslutade den 15 september 2004 (dnr 258-34449-2004) att avvisa överklagandet av kommunens beslut med motiveringen att enligt 15 kap. 2 § 2 TraF kunde beslutet inte överklagas. Vägverket, till vilket talan mot beslutet fullföljdes, fann den 3 december 2004 (TR10A 2004:20835) på av länsstyrel-

sen anförda skäl att trafiknämndens beslut inte är överklagbart. Vägverkets beslut fick enligt angiven fullföljdshänvisning inte överklagas.

De rättsregler som aktualiserats av instanserna är vissa bestämmelser i TraF och i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. Enligt 10 kap. 1 § TraF får särskilda trafikregler meddelas genom lokala trafikföreskrifter och gälla bl.a. parkering. Med stöd av 13 kap. 3 § första stycket 15 får en kommun medge undantag från lokal trafikföreskrift enligt 10 kap. 1 § andra stycket 6–9, 12 eller 13 om undantaget rör endast en kommun. Enligt 13 kap. 4 § TraF får undantag under vissa förutsättningar, däribland särskilda skäl, föreskrivas *eller* medges. Av 15 kap. 2 § TraF framgår i första stycket 2 att beslut enligt 13 kap. 3 § första stycket om *generella undantag* från lokala trafikföreskrifter om parkering inom en kommun inte får överklagas och i andra stycket att bestämmelser om överklagande av *andra beslut* av en kommun enligt TraF finns i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. Av den nämnda lagen framgår att vissa av nämndens beslut får överklagas först hos länsstyrelsen och därefter hos Vägverket.

Mot bakgrund av det redovisade regelsystemet synes å ena sidan länsrättens och å andra sidan länsstyrelsens och Vägverkets bedömningar oförenliga. Länsrätten har bedömt att trafiknämndens beslut är sådant som avses i 15 kap. 2 § andra stycket TraF. Länsstyrelsen och Vägverket synes ha bedömt att trafiknämndens beslut är ett sådant som avses i 15 kap. 2 § första stycket 2 TraF.

Länsrätten i Göteborg och Länsstyrelsen i Västra Götalands län anmodades att yttra sig enligt promemorian.

Lagmannen i Länsrätten i Göteborg, Ingvar Paulsson, gav in ett remissvar till vilket ett yttrande från chefsrådmannen Olle Holmstedt var fogat.

Av Olle Holmstedts yttrande framgick följande.

Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen är en möjlighet som kommunmedlemmar har att få lagligheten av kommunala beslut prövade av förvaltningsdomstol. Denna möjlighet står öppen endast i de fall då det saknas särskilda bestämmelser om överklagande. I 15 kap. 2 § trafikförordningen finns bestämmelser om överklagande. De innebär i korthet, vilket också sägs i den inom JO-ämbetet upprättade promemorian, att beslut om *generella undantag* från lokala trafikföreskrifter inte får överklagas. *Andra beslut* kan överklagas till länsstyrelse.

Som bestämmelserna om överklagande är utformade i trafikförordningen finns, som länsrätten bedömer det, inte något utrymme för en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Beslut om *generella undantag* från lokala trafikföreskrifter får inte överklagas. *Andra beslut* skall överklagas till länsstyrelsen inte till länsrätten. Om det sedan finns utrymme för andra kommunmedlemmar än sökanden att få ett gynnande beslut överprövat enligt kommunallagen kan diskuteras men frågan är inte aktuell i R.R:s fall.

Länsrätten menar således att, vare sig tekniska nämndens beslut skall betecknas som ett avslag på en ansökan om *generellt undantag* från lokala trafikföreskrifter eller varit ett *annat beslut*, länsrätten inte har varit behörig att pröva överklagandet. Länsrätten kunde ha stannat vid detta konstaterande. För att ändå i någon mån försöka bistå R.R. i hans försök att få till stånd en överprövning av det kommunala beslutet har länsrätten emellertid gått vidare och gjort en preliminär bedömning av om beslutet har varit ett sådant *annat beslut* som kan överklagas till länsstyrelsen eller omfattats av förbudet att överklaga *generella undantag* från lokala trafikföreskrifter. Den preliminära bedömning som länsrätten då gjort – den slutgiltiga bedömningen av denna fråga ankommer enligt länsrättens mening inte på länsrätt utan på länsstyrelse och Vägverket att göra – har utmynnat i att beslutet inte har varit av den generella karaktär som inte får överklagas utan ett *annat beslut*. Länsrätten anser sig ha stöd för denna uppfattning i Kammarrättens i Göteborg beslut den 2 januari

1996 i mål nr 8454-1995, som gällde tillämpningen av den upphävda vägtrafikkungörelsen. Beslutet bifogas.

Länsstyrelsen lämnade som sitt yttrande en skrivelse från länsöverdirektören Göran Bengtsson av vilken framgick i huvudsak följande.

Såsom promemorian anger har länsstyrelsen i bedömningen utgått från att nämndens beslut är ett sådant beslut som avses i 15 kap. 2 § första stycket 2 i TraF. Bakgrunden till detta är följande.

Tanums kommun beslutade år 1989 om lokala trafikföreskrifter om tidsbegränsning av parkering vid inre hamnen i Fjällbacka. Föreskrifterna innebär att fordon får parkeras under högst 4 timmar i följd under tiden den 1 juni–den 31 augusti årligen. Under övrig tid av året gäller att fordon får parkeras högst 24 timmar i följd.

R.R. ansökte om undantag från dessa lokala trafikföreskrifter om parkering inom Tanums kommun. När han ansökte om dispensen skrev han till kommunen att han inte begärde att få någon särskild parkeringsplats. Kommunen har tillämpat 13 kap. 3 § 15 TraF som gäller s.k. generella undantag från gällande trafikregler om bl.a. parkering. Länsstyrelsen har liksom kommunen funnit att R.R:s dispensansökan skall bedömas med stöd av nämnda lagrum och alltså som en ansökan om ett generellt undantag från gällande trafikregler om parkering inom kommunen. Länsstyrelsen har härvid utgått från vad som angavs vid dispensansökan, att ansökan inte avsåg någon särskild parkeringplats.

I 15 kap. 2 § första stycket 2 TraF anges att beslut enligt det tillämpade lagrummet inte får överklagas. Följaktligen har länsstyrelsen avvisat överklagandet av kommunens beslut. Länsstyrelsen har åter gått igenom ärendet och bedömer det på samma sätt som tidigare. Länsstyrelsen menar att det beslut som kommunen fattade inte kan definieras som ett sådant som avses i 15 kap. 2 § andra stycket TraF.

R.R. lämnade bl.a. följande kommentarer till remissvaren. Han delar den uppfattning som länsrätten gett uttryck för, nämligen att kommunens beslut tillhör kategorin *andra beslut* enligt 15 kap. 2 § andra stycket TraF och således är ett överklagbart beslut enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. För att ett undantag från lokala trafikföreskrifter skall bedömas som generellt torde krävas att det riktar sig till ett obestämt antal individer eller möjligen till en individ för ett stort antal platser. Frågan som tekniska nämnden hade att bedöma var emellertid om undantag skulle medges för en enskild person på en särskild plats. Mot den bakgrunden borde länsstyrelsen ha tagit upp hans överklagande till prövning.

I ett beslut den 12 mars 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag kommer därför inte att uttala mig om huruvida R.R. borde ha fått den dispens han ansökt om. Jag prövar inte heller i övrigt den rättsliga innebörden av de beslut som kommunen fattade.

Som framgått av den ovan redovisade promemorian saknade kommunens beslut hänvisning om hur det kunde överklagas. Ärendet har dock inte remitterats i den frågan. För det fall beslutet inte kunde överklagas – vilket är

kommunens inställning – skulle beslutet inte ha försetts med någon överklagandehänvisning. Jag stannar vid detta konstaterande i den frågan.

Kommunala beslut mot vilka man inte kan föra förvaltningsbesvär, kan som regel i stället överklagas till länsrätten för en s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Vidare finns i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) en huvudregel om att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. R.R., som sålunda inte fått någon överklagandehänvisning, överklagade kommunens beslut till länsrätten.

Enligt 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall en länsrätt eller kammarrätt om den i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet men att en annan motsvarande domstol är behörig samt om den som inlett målet inte har något att invända mot detta och det inte heller finns något annat skäl mot att handlingarna överlämnas, överlämna handlingarna till den domstolen. Vid ett sådant överlämnande skall handlingarna anses ha kommit in till den senare domstolen samma dag som de kom in till den domstol som först tog emot handlingarna.

Den nyss nämnda bestämmelsen avser överlämnande av handlingar och mål till en annan allmän förvaltningsdomstol. Frågan om överlämnande från en allmän förvaltningsdomstol till en förvaltningsmyndighet är oreglerad. Emellertid förekommer det att domstolar och andra myndigheter som en service formlöst och utan särskild prövning överlämnar felsända överklaganden och andra handlingar till rätt myndighet. Jag har i tidigare beslut understrukit att ett skyndsamt ställningstagande i behörighetsfrågan är angeläget i de oreglerade fallen eftersom den som inlett målet vid rättidsprövningen inte får tillgodoräknas tiden innan överklagandet kommit in till beslutsmyndigheten eller till rätt överinstans (se JO 2003/04 s. 164).

Länsrätten har i det i och för sig vällovliga syftet att R.R. skulle få sin sak prövad överlämnat handlingarna till länsstyrelsen. R.R. kunde därför förmoda att en prövning i sak skulle komma att ske hos länsstyrelsen och han torde då ha saknat anledning att överklaga länsrättens avvisningsbeslut. Någon prövning i sak kom dock inte till stånd hos länsstyrelsen. R.R. förlorade därigenom i praktiken sin möjlighet till en sådan prövning. Om länsrätten i stället hade stannat vid att avvisa hans överklagande hade det för R.R. legat närmare till hands att överklaga länsrättens beslut. Kanske hade frågan om den rätta instansordningen därigenom kunnat komma under kammarrättens prövning. Jag är därför utan att ta ställning till länsrättens beslut i sak kritisk till länsrättens handläggning.

Avslutningsvis vill jag angående länsstyrelsens handläggning anmärka följande.

Länsstyrelsen, som menade att det kommunala beslutet omfattades av överklagandeförbudet i 15 kap. 2 § första stycket 2 TraF, angav att länsstyrelsens avvisningsbeslut skulle överklagas till Vägverket. Utan att gå närmare in på frågan om denna fullföljdshänvisning var riktig (jämför 15 kap. 1 § TraF och 6 § lagen [1978:234] om nämnder för vissa trafikfrågor) vill jag i sammanhanget erinra om att ett författningsstadgat överklagandeförbud inte alltid kan upprätthållas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Prövningen skall i så fall ske i allmän förvaltningsdomstol (se numera 3 § andra stycket och 22 a § förvaltningslagen).

Av vad som kommit fram i ärendet konstaterar jag att det i TraF upptagna regelsystemet är svårtillämpat och oklart. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till regeringen (Näringsdepartementet) för kännedom.

Ärendet avslutas.

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut

(Dnr 4056-2005)

Anmälan

I en anmälan med bilagor, som kom in till JO den 15 september 2005, klagade Hubert Kaplan på Lantmäterimyndigheten i Kalmar län och på en förrättningslantmätare där med anledning av handläggningen av en fastighetsförrättning. I anmälan framfördes i huvudsak följande.

Vid en förrättning av lantmäterimyndigheten den 1 juni 2004 i ett ärende om bl.a. anläggande av en samfällighetsväg genom fastigheten Hörlösa 15:1 tjänstgjorde Göran Setterby som förrättningslantmätare. Ansökan hade gjorts av ägarna till fastigheterna Hörlösa 2:5 och Gamleby 3:1. Redan före förrättningen fanns en uppgift om att sökandena med myndighetens goda minne kunde sätta i gång anläggningsarbetet. Christina Albertson, ägaren till Hörlösa 15:1, meddelade hinder mot förrättningen, men det ledde inte till att den avbröts. Vid förrättningen gav Göran Setterby ingen redogörelse för ansökningen och presenterade inte tillräcklig utredning. Christina Albertson hade inte heller fått tillfälle före den 1 juni 2004 att yttra sig och förebringa utredning i ärendet. Vid förrättningen medgav Göran Setterby omgående igångsättning av anläggningsarbetena men tog tillbaka medgivandet efter protester från Hubert Kaplan, som företrädde Christina Albertson. Förrättningen registrerades innan den hade vunnit laga kraft. Christina Albertson överklagade förrättningen till fastighetsdomstolen i Kalmar. Göran Setterby anlitades av sökandena Mattias Larsson och Herbert Elofsson för att svara på överklagandet av hans eget beslut till fastighetsdomstolen. Förfarandet strider mot 4 kap. 13 § fastighetsbildningslagen och mot 12 kap. rättegångsbalken. Mattias Larsson skrev ordagrant av Göran Setterbys svar på dator. Herbert Elofsson bifogade Göran Setterbys handtext till fastighetsdomstolen.

Till anmälan fogades bl.a. kopia av en odaterad skrivelse från Karin och Herbert Elofsson rubricerad Fortsatt yttrande över Christina Albertsons överklagande. I skrivelsen uppger de bl.a. att de har ”anlitat lantmätare Göran Setterby till alla dessa kommentarer som svar på Christinas besvärsskrivelse. Vi instämmer fullt och fast med de svaren han har skrivit på samtliga papper”. Vidare bifogades bl.a. en skrivelse den 14 oktober 2004 undertecknad av Mattias Larsson, ställd till fastighetsdomstolen i Kalmar län, rubricerad Kommentarer till överklagandet från Christina Albertson samt en kopia av en handskriven text.

Utredning

Lantmäterimyndigheten i Kalmar län anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade sagts i anmälan om Göran Setterbys uppdrag åt Mattias Larsson och Herbert och Karin Elofsson. I sitt remissyttrande den 27

december 2005, som var undertecknat av överlantmätaren Tage Gustafsson, hänvisade lantmäterimyndigheten till en bifogad redogörelse av Göran Setterby. Myndigheten yttrade bl.a. att det som Hubert Kaplan hade angett, vad gällde Göran Setterbys hjälp till sökanden med att skriva svar till fastighetsdomstolen, var riktigt. Lantmäterimyndigheten yttrade vidare i denna del:

Lantmäterimyndigheten finner [att] hjälpen till sökanden gått längre än vad förvaltningslagens regler om myndigheternas serviceskyldighet stadgar. I detta avseende har Göran Setterby handlat om än med bästa välvilja så ändock olämpligt.

Göran Setterbys redogörelse, daterad den 13 december 2005, hade beträffande den av JO remitterade frågan följande innehåll.

Sedan förrättningen avslutats och besvär inkommit, sökte Herbert Elofsson (som företräder dödsboet och 2:5) mig sedan han kommunicerats besvärsskrivelsen. Som han uttryckte det kunde han inget om de i besvären åberopade paragraferna och behövde hjälp att bemöta besvärsskrivelsen. Jag svarade honom att det inte var min uppgift som förrättningslantmätare, utan att han skulle kontakta någon jurist för detta. Då Elofsson ändå ville ha vissa förklaringar av de åberopade paragraferna, för att ingen annan än jag kände till ärendet, ”föll jag till föga” och lovade skicka honom mina kommentarer till besvärsskrivelsen. Även om nu detta skedde två till tre månader efter förrättningsbeslutet, är jag klar över att jag lämpligen skulle ha avstått också från att skriva dessa ”kommentarer”.

Lantmäterimyndigheten gav också in kopia av förrättningsprotokollet i det aktuella ärendet.

Hubert Kaplan kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 november 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag har mot denna bakgrund inte närmare granskat innehållet i lantmäterimyndighetens beslut i ärendet.

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

Serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen innebär att hjälp skall lämnas i lämplig utsträckning med hänsyn till bl.a. frågans art. I förarbetena till bestämmelsen uttalas följande (prop. 1985/86:80 s. 20 f. och s. 60).

I ärenden där det finns flera enskilda parter med motstridiga intressen kan det vidare skada tilltron till myndighetens opartiskhet, om myndigheten lämnar ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten. Också med tanke på dessa fall behöver serviceskyldigheten vara begränsad.

Mot en sådan ordning som jag nu har skisserat kan givetvis invändas att den enskilde blir i viss mån beroende av myndigheternas uppfattning om vad

som är lämpligt. Man bör emellertid observera att de regler i ämnet som jag föreslår inte kommer att kunna tillämpas godtyckligt. Här som annars gäller grundlagens krav att myndigheterna måste iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen (1 kap. 9 § regeringsformen).

I förordningen (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet föreskrivs i 18 § 3 att lantmäterimyndigheten i länet är skyldig att ge råd och stöd inom verksamhetsområdet. Det får antas att bestämmelsen, som har tillkommit efter förvaltningslagen, avsetts tillföra regleringen något utöver vad som följer av denna (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 62), vilket skulle kunna innebära att avsikten är att service skall lämnas i större utsträckning än vad en lantmätare är skyldig att göra enligt förvaltningslagen. De slutsatser som har kommit till uttryck i det nyss återgivna förarbetsuttalandet bör dock enligt min mening beaktas också i ett sådant fall.

Tilltron till myndighetens opartiskhet kan således kräva att hjälp inte lämnas till den enskilde. Detta är särskilt viktigt att beakta när någon vänder sig till en myndighet i frågor som kan antas vara omstridda och eventuellt komma att prövas i rättegång (jfr JO 1996/97 s. 402 och JO 2000/01 s. 490 samt JO:s beslut den 4 augusti 2004, dnr 1290-2001).

I detta fall har Göran Setterby bekräftat att han hjälpte en av parterna i det överklagade förrättningsärendet att bemöta besvärsskrivelsen i målet vid fastighetsdomstolen genom att skicka honom sina kommentarer till besvärsskrivelsen. Hjälpen lämnades efter det att myndigheten hade meddelat beslut i ärendet. Såvitt framkommit har Göran Setterby inte uppträtt som ombud eller rättegångsbiträde i målet i fastighetsdomstolen. Hans handlande får i stället bedömas mot bakgrund av serviceskyldigheten och kravet på opartiskhet.

I fråga om tillämpningen av serviceskyldigheten enligt 4 § FL efter det att ett ärende har avslutats för myndighetens del anförde ställföreträdande JO Leif Ekberg i det nyssnämnda beslutet JO 2000/01 s. 490 bl.a. följande.

Ett annat exempel kan vara att myndigheten till massmedier, en part eller annan kommenterar sitt beslut. Något rättsligt hinder för detta föreligger inte låt vara att det i vissa fall – varom här inte är fråga – finns inskränkningar i detta avseende i sekretesslagen (1980:100). Ett sådant uttalande kan ta sikte på att förklara de ställningstaganden som gjorts i beslutet och vad som har varit avgörande vid bestämmande av utgången. Det kan också röra sig om frågor som har med verkställighet av beslutet att göra. Det är inte uteslutet att myndigheten också i situationer där fråga uppkommit om innebörden av myndighetens beslut kan bidra med någon form av förklaring av beslutet som kan förhindra en feltolkning av detsamma eller ett överklagande i onödan till nästa instans. Här måste dock myndigheten iaktta stor försiktighet så att den inte i efterhand gör en saklig omprövning av sitt eget beslut eller skadar tilltron till sin egen opartiskhet.

Jag har ingen annan uppfattning än den som Leif Ekberg har gett uttryck för.

De av Göran Setterby handskrivna kommentarerna kan inte uppfattas som en förklaring av det egna beslutet. Det framgår över huvud taget inte att det är Göran Setterby som står för kommentarerna. Kommentarerna har skrivits i ”vi-form”, som om de hade varit författade av parten själv, och utgörs i stora delar av en argumentation till bestridande av det överklagande som Hubert

Kaplans huvudman har gjort. Kommentarerna har av sökandena i princip i oförändrat skick lämnats in till fastighetsdomstolen som ett svar på överklagandet.

Tillämpningen av serviceskyldigheten är som framgått en avvägningsfråga. I princip uttalar sig JO inte i bedömningsfrågor. Enligt min mening har emellertid Göran Setterbys hjälp lämnats i en utsträckning som klart går utöver vad som kan anses lämpligt. Att en förrättningslantmätare bistår en part i dennes talan i målet vid överinstansen kan också vara olämpligt med hänsyn till att lantmätarens befattning med saken ännu inte har avslutats; förrättningen kan komma att återförvisas till den egna myndigheten (16 kap. 12 § fastighetsbildningslagen [1970:988], FBL), fastighetsdomstolen kan komma att kalla lantmätaren till huvudförhandlingen för att lämna upplysningar (16 kap. 5 § FBL). Vidare gäller bl.a. att lantmäterimyndigheten efter att fastighetsdomstolens beslut eller utslag har vunnit laga kraft enligt 16 kap. 15 § FBL har att ombesörja registrering. I dessa fall är det naturligtvis av betydelse att lantmätarens opartiskhet inte kan ifrågasättas. Med det nu sagda instämmer jag i den kritik som överlantmätaren har gett uttryck för.

Vad Hubert Kaplan i övrigt har framfört föranleder ingen åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

En kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning

(Dnr 4828-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 4 november 2005, klagade Aktelo AB (i det följande Aktelo) på att Miljö- och byggnämnden i Värmdö kommun, i strid med ett av Länsstyrelsen i Stockholms län meddelat beslut om återförvisning, hade avslagit en ansökan om bygglov. Aktelo klagade också på långsam handläggning av ärendet efter återförvisningen.

Av anmälan jämte därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande.

På uppdrag av Svenska UMTS-nät AB (i det följande bolaget) handlägger Aktelo tillståndsärenden i samband med utbyggnad av telenätet.

Nämnden avslog den 15 juni 2004 bolagets ansökan om bygglov för uppförande av en 60 meter hög telemast samt två teknikbodar på fastigheten Strömma 6:1. Beslutet grundade sig på att masten skulle få en sådan påverkan på landskapsbilden att den inte var godtagbar med hänsyn till kraven i 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10; PBL). Masten bedömdes inte heller vara förenlig med kommunens mastpolicy. Dessutom anfördes att samordning borde kunna ske med en närliggande mast i Brevik. Länsstyrelsen beslutade

den 31 maj 2005 att återförvisa ärendet till nämnden för meddelande av bygglov. I beslutet redovisade länsstyrelsen följande bedömning.

Av kommunens antagna mastpolicy framgår klart att operatörerna bör samverka och i största möjliga utsträckning samutnyttja de mobilmaster som byggs eller redan finns så att det inte behöver byggas fler master än nödvändigt. Länsstyrelsen delar uppfattningen att möjligheterna till samlokalisering bör undersökas och utnyttjas i största möjliga mån för att minska negativ påverkan på landskapsbilden. I ärendet är inte utrett varför samordning med den omnämnda masten i Brevik inte kan komma till stånd, vilket är en brist.

Länsstyrelsen, som tidigare prövat de sökta åtgärderna som samrådsärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, har dock i samrådsyttrande inte haft något att erinra mot lokaliseringen från naturvårds-, kulturmiljövårds- och friluftslivssynpunkt. Länsstyrelsen konstaterar att tornet och teknikbodarna avses placeras i ett skogsparti mellan väg 222 och Strömma kanal, ca 125 meter från stranden. Länsstyrelsen finner att lokaliseringen inte strider mot bestämmelserna i 2 kap. PBL.

Master för mobiltelefoni torde sällan upplevas som särskilt tilltalande från estetisk synpunkt oavsett placering. Visserligen kommer den sökta masten med en höjd av 60 meter att bli väl synlig i landskapsbilden men den kan inte anses utgöra en sådan betydande olägenhet att den strider mot bestämmelserna i 3 kap. 1 § PBL. Trots vad som anförts om bristen på utredning huruvida samordning med annan mast varit möjlig, finner länsstyrelsen därför att överklagandet skall bifallas och ärendet återförvisas till nämnden för meddelande av lov.

Länsstyrelsens beslut vann laga kraft.

Den 11 oktober 2005 beslutade nämnden på nytt att avslå bolagets ansökan. Nämnden hänvisade i beslutet till 3 kap. 1 § PBL och anförde att samordning med Vodafones mast på fastigheten Herrvikstomten 67:1 borde kunna ske. Vidare anfördes bl.a. att sökanden hade uppgett att den mast som ansökan avsåg var ”aktuell” på grund av att det rått osäkerhet i fråga om bygglov för masten på Herrvikstomten 67:1 men att bygglov för sist nämnda mast hade meddelats den 25 januari 2005. I övrigt hänvisade nämnden till tidigare bedömning angående omgivningspåverkan samt till att ansökan inte var förenlig med kommunens mastpolicy.

Utredning

Av muntliga upplysningar den 9 november 2005 från nämnden framgick att ett överklagande hade kommit in den 4 november 2005 men att handlingarna i ärendet inte hade skickats till länsstyrelsen.

Anmälan remitterades därefter till nämnden för utredning och yttrande. I nämndens remissvar den 13 december 2005 anfördes i huvudsak följande.

Nämnden prövar ansökningar om bygglov med utgångspunkt från kraven på lämplig placering med hänvisning till landskapsbilden i PBL samt mot Post- och telestyrelsens (PTS) föreskrifter om samordning för att minimera antalet master.

Vid handläggningen av ärendet har nämnden i ett tidigt skede ställt krav på samordning mellan bolaget och Vodafone för att endast en mast bör få placeras i området.

Bolaget har enligt egen utsago, se bifogad skrivelse (utelämnad här, *JO:s* anmärkning), gått vidare med ansökan om egen mast på fastigheten Strömma

6:1 för att det vid tidpunkten för ansökan inte varit klart med bygglov för Vodafones mast i närheten.

Vid handläggningen av ärendet till följd av länsstyrelsens beslut den 31 maj 2005 förelåg möjlighet till samordning för att Vodafone fått sitt lov beviljat för en mast i närheten.

Enligt PTS samordningsregler kan då nämnden avslå bygglovsansökan och förorda samnyttjande av mast mellan operatörer.

Nämnden borde ha överklagat länsstyrelsens beslut för att invänta samordningsmöjligheten. Detta förbisågs, men nämnden fann det trots allt rimligt att vidhålla samordningskravet.

Om möjligheten förelegat redan vid länsstyrelsens prövning är det enligt nämndens bedömning rimligt att anta att länsstyrelsen förordat samordning före lov för ytterligare en mast.

För närvarande överväger regeringen att skärpa samordningskravet ytterligare för att minimera antalet master och ta ökad hänsyn till miljön. Nämnden anser därför inte att agerandet är klandervärt.

Aktelo kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att det är PTS som har möjlighet att i enlighet med bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation besluta om skyldighet för en operatör att tillhandahålla samlokalisering men att dessa bestämmelser inte är tillämpliga vid bygglovsprövningen. Vidare uppgav Aktelo bl.a. att nämnden, efter att ha fått kännedom om Aktelos anmälan till JO, hade omprövat sitt senaste avslagsbeslut och beviljat bygglov.

Nämndens omprövningsbeslut, meddelat den 15 november 2005, hämtades in. I beslutet anfördes bl.a. att nämnden endast hade att meddela bygglov eftersom länsstyrelsens beslut hade vunnit laga kraft då nämnden inte hade överklagat beslutet. Till stöd för att bevilja lov hänvisade nämnden till länsstyrelsens bedömning.

I ett beslut den 29 december 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

En överklagandeinstans som bifaller ett överklagande kan självfallet sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Den överprövande myndigheten har i en sådan situation precis samma befogenheter som den myndighet som beslutade i första instans (se bl.a. Strömberg, under medverkan av Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 23 uppl. 2006, s. 210).

I stället för att avgöra ärendet kan överinstansen visa det åter till den beslutande myndigheten av olika i beslutsskälen redovisade anledningar. Det kan bl.a. förekomma beslut där överinstansen ger uttryck för en annan åsikt i en sakfråga och motiveringen kan sägas innefatta en anvisning till den lägre myndigheten om hur den bör besluta i sak. Frågan om en beslutsmyndighets bundenhet av besvärsmyndighetens sakprövning i sådana situationer har tidigare behandlats av JO (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2006/07 s. 422 och 1992/93 s. 238).

Utgångspunkten är att beslutsmyndigheten skall godta den sakprövning som överklagandeinstansen har gett uttryck för om inte särskilda skäl talar emot detta. Sådana särskilda skäl kan föreligga om det har tillkommit nya omständigheter som rimligen skulle ha medfört en annan bedömning eller om

överinstansen har gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning. Det är alltså fråga om situationer som påminner om dem som motiverar att resning beviljas i lagakraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna ”nya omständigheter och bevis” och ”uppenbart oriktig rättstillämpning”; se också RÅ 1979 1:95).

Enligt länsstyrelsens beslut den 31 maj 2005 förelåg det inte några hinder mot att bevilja bolagets ansökan om bygglov. Det kan ifrågasättas om inte länsstyrelsen i stället för att återförvisa ärendet skulle ha meddelat ett beslut om bygglov i enlighet med regleringen i 8 kap. 26 § PBL (jfr JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 453 och vad som nyss har sagts om överklagandeinstansens befogenheter). Länsstyrelsen återförvisade dock ärendet med en uttrycklig anvisning om hur nämnden skulle besluta. Nämnden hade kunnat överklaga länsstyrelsens beslut men avstod från att göra det. I avsaknad av särskilda skäl av nyss redovisat slag hade det, mot bakgrund av vad som nyss har sagts om beslutsmyndighetens bundenhet, ålegat nämnden att godta länsstyrelsens bedömning. Genom att inte göra det har nämndens handläggning till men för bolaget fördröjt ärendets slutliga avgörande. Jag noterar att nämnden efter det att Aktelos anmälan till JO remitterats till nämnden för utredning och yttrande omprövat sitt beslut och beviljat bygglov. Anmärkningsvärt nog innehöll nämndens remissvar en månad senare inte någon uppgift om detta.

Beträffande de uppgifter som förekommit i ärendet angående frågor om krav på samordning mellan operatörer kan följande anmärkas.

Med stöd av 4 kap. 14 § lagen om elektronisk kommunikation kan PTS (se 27 § förordningen [2003:396] om elektronisk kommunikation) förplikta en operatör att tillhandahålla samlokalisering i en mobilmast. Genom ändringar av bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 juli 2006, utvidgades möjligheterna att förordna om samlokalisering. Bland annat har det gjorts klart att det endast är den operatör som vill få möjlighet till samlokalisering som får ansöka om det. Under lagstiftningsarbetet ifrågasatte vissa remissinstanser om inte t.ex. kommunen borde kunna få väcka en sådan fråga. I denna del anförde lagstiftaren bl.a. följande (se prop. 2005/06:191 s. 16).

Om en rätt att väcka ett ärende hos PTS om samlokalisering skulle ges till kommuner skulle den dessutom kunna skapa en onödig intressekonflikt för kommunen. Om den operatör som omfattas av ansökan om samlokalisering samtidigt har ansökt om bygglov för en egen mast skulle kommunen tvingas att parallellt med prövningen av frågan om samlokalisering handlägga bygglovsansökan. Om det inte finns något hinder enligt plan- och bygglagen (1987:10) måste kommunen i ett sådant fall bevilja operatören bygglov. Att operatören vägrar träffa avtal om samlokalisering är ju inget skäl att vägra denne bygglov.

Den ursprungliga bestämmelsen tillämpades på så sätt att samlokalisering kunde komma i fråga först om operatören hade fått avslag på en ansökan om bygglov för en egen mast. Detta kan möjligen förklara nämndens i remissvaret redovisade missuppfattning att nämnden ”Enligt PTS samordningsregler” skulle ha rätt att avslå en bygglovsansökan med hänvisning till möjligheter till samlokalisering. Efter att bestämmelsen ändrats skall en prövning av frågan om samlokalisering kunna ske oberoende av om en ansökan om bygglov gjorts eller inte (jfr prop. 2005/06:191 s. 14).

I delbetänkandet (SOU 2005:97) När en räcker, mastdelning för miljön, som låg till grund för de nyss redovisade ändringarna, föreslogs också att möjligheten till samlokalisering skulle kunna vägas in i bygglovsprövningen. Förslagen i denna del har inte lett till lagstiftning. Enligt ett tilläggsdirektiv skulle utredningen utvärdera beslutsprocessen enligt lagen om elektronisk kommunikation. Med hänsyn till vikten av klarhet kring samordningen av de olika beslutsfunktionerna ifrågasatte jag i mitt yttrande över betänkandet den 10 januari 2006 (dnr 5092-2005) om inte utvärderingen borde inväntas före eventuella lagstiftningsåtgärder. Dessutom förutsatte jag att en samordning av det fortsatta arbetet skulle ske med de förslag som hade lämnats i PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77).

Handläggningen och uppgifterna i remissvaret visar på anmärkningsvärda brister i kunskap om grundläggande regler om ärendehandläggning och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Jag förutsätter att nämnden informerar sig och berörd personal om de regler som gäller för verksamheten samt också i övrigt vidtar nödvändiga åtgärder för att undvika en upprepning av det inträffade.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Eftersom det här behandlade ärendet innehåller frågor som kan vara av intresse för lagstiftaren översänder jag ett exemplar av detta beslut till Näringsdepartementet.

Kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande

(Dnr 131-2006)

Anmälan

I en anmälan mot Miljö- och byggnämnden i Värmdö kommun, som kom in till JO den 9 januari 2006, klagade Göran Wahlberg på nämndens handläggning av en anmälan om olovligt byggande på fastigheten Löka 1:31 i Löka by på ön Möja. I anmälan till JO jämte därtill fogade handlingar framfördes bl.a. följande.

Ägaren till fastigheten Löka 1:31 beviljades den 31 januari 1995 bygglov för ombyggnad av uthus. Det som skedde var dock att det tidigare utedasset revs och att en byggnad med gäststuga/förråd uppfördes i strid med rådande strandskydd. Vidare har ett vedförråd uppförts närmare gränsen till grannfastigheten Löka 1:32 än 4,5 meter utan medgivande från grannarna. I månadsskiftet februari–mars 2002 uppfördes dessutom olovligen ett lusthus på fastigheten Löka 1:31. En av de fyra ägarna till grannfastigheten anmälde i mars månad 2002 skriftligen de olovliga åtgärderna till nämnden. Något beslut har dock ännu inte fattats i ärendet. Däremot har nämnden skickat ansökningshandlingar till fastighetsägaren för ansökan om bygglov i efterhand för lust-

huset. I yttrande den 5 januari 2006 (ingiven som bilaga till anmälan till JO) över ansökan om bygglov yrkade Göran Wahlberg, i egenskap av ombud för tre av grannfastighetens delägare, att ansökan skulle avslås, att ägaren till fastigheten Löka 1:31 skulle föreläggas att riva lusthuset och vedförrådet samt att nämnden skulle besluta om påföljder för överträdelse av lovplikten i dessa fall. Vidare yrkades att nämnden skulle utreda varför nämnden trots anmälan om detta inte hade följt upp den bristande efterlevnaden av det år 1995 meddelade bygglovet. Göran Wahlberg menade att nämndens dröjsmål i sist nämnda del hade medfört att påföljder och ingripanden i den delen inte längre kunde komma i fråga.

Utredning

Nämndens akter (dnr 390/2002 och 1103/2005) lånades in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Anmälan om olovligt byggande jämte fotografier och karta hade kommit in till nämnden den 28 mars 2002 (dnr 390/2002). Av anmälan framgick att denna avsåg det s.k. lusthuset samt ett tidigare utedass, ”som numera är förråd vintertid och gäststuga sommartid”. I en skrivelse den 22 maj 2002 till ägaren av fastigheten Löka 1:31 uppgav en bygglovhandläggare bl.a. följande.

Angående olovlig byggnation

Vid besiktning på fastigheten finnes, enligt bilagda foton, 2 st. sidobyggnader.
Med anledning av ifrågasatta tillstånd (bygglov) för dessa ombedes Ni omgående, dock senast den 10 juni 2002 ta kontakt med undertecknad på stadsarkitektkontoret.
Ärendet avses behandlas vid byggnadsnämndens kommande sammanträde i juni.

Därefter synes inget ha hänt förrän ett år senare, den 30 maj 2003, då bygglovhandläggaren i en skrivelse bad fastighetsägaren att ta kontakt med honom. Enligt en handskriven, icke signerad, notering den 5 juni 2003 på nämnda skrivelse hade ett ombud för fastighetsägaren ringt. Vidare hade noterats att en ansökan om bygglov i efterhand skulle komma in.

I en skrivelse den 26 augusti 2003 uppgav fastighetsägaren att kontakt hade tagits med en av delägarna till grannfastigheten men att det inte hade förekommit ytterligare kontakter.

Enligt en notering den 24 juni 2004 med anledning av ett telefonsamtal skulle en bod flyttas efter överenskommelse med grannarna.

Den 18 februari 2005 skickades ansökningshandlingar till fastighetsägaren. I ett följebrev angavs att handlingarna ”översändes för bygglov för flyttning av befintlig bod på fastigheten Löka 1:31 (bod som idag saknar tillstånd)” samt att ansökan skulle ha kommit in senast den 31 mars 2005.

Efter vissa kontakter med fastighetsägaren kom ansökan om bygglov och strandskyddsdispens in till nämnden den 13 oktober 2005 (dnr 1103/2005).

Utöver det under ”Anmälan” redovisade yttrandet motsatte sig dessutom den fjärde delägaren till grannfastigheten i yttrande, som kom in till nämnden den 15 december 2005, den sökta åtgärden.

Det framgick inte av handlingarna att några ytterligare åtgärder därefter hade vidtagits.

Nämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av den anmälan om olovligt byggande som hade kommit in till nämnden den 28 mars 2002.

I sitt remissvar den 14 mars 2006 anförde nämnden att förvaltningen efter det att anmälan om olovligt byggande kommit in hade tagit kontakt med ägaren till fastigheten Löka 1:31 och begärt en förklaring ”med anledning av anmälan”. Vidare anfördes bl.a. följande.

Det s.k. lusthuset är en liten byggnad, 2,3 x 2,3 m bottenyta, dvs. 5,3 m^2 byggnadsarea. Om dess totalhöjd varit 3,0 m i stället för 3,3 m hade byggnaden uppfyllt kraven för bygglovbefriade komplementbyggnader, s.k. friggebodar. Ägaren till 1:31 har dock inte velat minska byggnadens höjd, varför den fordrar såväl bygglov som dispens från strandskyddet.

Efter en långdragen process med flera kontakter mellan förvaltningen och ägaren, som lovade att nya handlingar skulle lämnas in, fick förvaltningen hösten 2003 ett meddelande från ägaren att samtal med ägarna till 1:32 pågick för att lösa frågan om placeringen av ”lusthuset” i samförstånd.

Förvaltningen har i en situation med mycket hög arbetsbelastning och därmed långa väntetider för de bygglovsökande inte ansett sig kunna prioritera detta ärende i en situation där samtal om sakfrågan, enligt uppgift, pågick mellan dessa.

På uppmaning av förvaltningen har nu ägaren till 1:31 lämnat in en ansökan om bygglov och dispens från strandskyddet för ”lusthuset”. Ansökan handläggs enligt kontorets rutiner och kommer att avgöras under våren.

Göran Wahlberg kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att nämndens uppgifter om ett meddelande från ägaren till fastigheten Löka 1:31 om att samtal pågick var en nyhet och att nämnden inte ens hade frågat ägarna till grannfastigheten om meddelandet var korrekt.

Enligt muntliga upplysningar från nämnden den 4 januari 2007 hade inget av nämndens två ärenden avslutats.

I ett beslut den 10 januari 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, skall en byggnadsnämnd se till att rättelseåtgärder vidtas så snart det finns anledning att anta att någon överträdelse av bestämmelserna om byggande skett. Ett ingripande får dock i vissa fall underlåtas när lov till byggnadsåtgärden sannolikt kan komma att meddelas i efterhand. Enligt 10 kap. 19 § första stycket PBL skall nämnden i en sådan situation bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov. Om ansökan inte kommer in inom föreskriven tid, följer av andra stycket att nämnden trots detta ändå kan pröva frågan om lov till åtgärden. Det förtjänar att påpekas att en sakägare (t.ex. en granne) som har påkallat ett ingripande enligt 10 kap. PBL har rätt att inom rimlig tid få ett formligt beslut som han, om det går honom emot, kan överklaga.

Vidare gäller enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möj-

ligt utan att säkerheten eftersätts. I detta ligger även att ärendet inom rimlig tid skall avslutas genom någon form av beslut. Det ankommer på myndigheten att driva fram ärendet till ett avgörande. Ansvaret för ärendets fortsatta handläggning får således inte läggas på den enskilde.

Det är givetvis värdefullt om ett ärende inom överskådlig tid kan avgöras genom en samförståndslösning. Om det visar sig att detta inte är möjligt eller att någon av de inblandade parterna inte vill medverka till detta är dock nämnden skyldig att avgöra ärendet genom ett beslut efter sedvanlig utredning och bedömning av det som har kommit fram i utredningen. Ett påstående från den som har anmälts för att ha vidtagit olovliga åtgärder om att samtal mellan parterna pågår kan dock naturligtvis inte godtas utan vidare. Dessutom avsåg påståendet om samtal endast den ena av de två byggnader som omfattades av den ursprungliga anmälningen. Jag noterar också att påståendet gjordes mer än ett år efter det att anmälan om olovligt byggande hade kommit in.

Ärendet om olovligt byggande inleddes hos nämnden i mars månad 2002 och har fortfarande, dvs. efter nästan fem år, inte avgjorts. Först i februari månad 2005 begärde nämnden att fastighetsägaren skulle ge in en ansökan om bygglov i efterhand avseende det s.k. lusthuset. Beträffande den andra byggnaden har det inte framgått att några åtgärder, utöver de inledande kontakterna med fastighetsägaren, planeras eller har vidtagits. Som anmälaren har påpekat synes handläggningen ha medfört att det med hänsyn till reglerna om preskription i 10 kap. 27 § PBL inte längre är möjligt att besluta om påföljd eller ingripande i denna del. Vidare framgår av Göran Wahlbergs yttrande till nämnden i januari 2006 att grannarna också har invändningar mot ett vedförråd på fastigheten. Nämnden har inte kommenterat detta i remissvaret.

Jag har förståelse för att hög arbetsbelastning kan orsaka problem i verksamheten. Också mot denna bakgrund kan nämnden självfallet inte undgå allvarlig kritik för den bristfälliga och utdragna handläggningen.

Nämndens handläggning samt uppgifterna i remissvaret vittnar om betydande brister i kunskap om den rättsliga regleringen på området. Jag anser mig till och med kunna göra gällande att handläggningen inte har motsvarat de krav på saklighet och opartiskhet i offentlig förvaltning som följer av 1 kap. 9 § regeringsformen.

Jag förutsätter att ärendet om olovligt byggande omgående blir föremål för en korrekt handläggning. Nämnden bör dessutom informera sig och berörd personal om de regler som gäller för verksamheten samt också i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att undvika en upprepning av det inträffade.

Mot bakgrund av bl.a. att JO:s granskning inte är avsedd att ersätta eller föregripa den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning föranleder det som i övrigt har förekommit i ärendet inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot en lantmäterimyndighet angående myndighetens rutiner för tillgodoseende av kraven i 2 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande handlingar som är bortlämnade för skanning

(Dnr 2596-2006)

I beslut den 13 september 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

I ett tidigare ärende (dnr 1556-2006) rekvirerades handlingar från Lantmäterimyndighetens i Stockholms län arkiv. Handlingarna hade emellertid skickats för skanning och kunde därför inte lämnas ut. Därutöver uppgavs bl.a. följande.

En gång per år skickas årets akter till ett företag i Fränsta för skanning. Detta skall normalt ta högst en månad. I år har det dock tagit längre tid på grund av överbelastning hos företaget. Under tiden går det inte att få fram handlingar ur akterna. När skanningen är klar överförs uppgifterna till lantmäteriet i Gävle som lägger in uppgifterna i myndighetens system. I fortsättningen kommer akter att skickas två gånger per år. Dessutom är tanken att allt i framtiden skall bli digitalt.

Jag inledde ett initiativärende mot Lantmäterimyndigheten i Stockholms län och anmodade myndigheten att yttra sig över myndighetens rutiner för tillgodoseende av kraven i 2 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande handlingar som är bortlämnade för skanning.

Utredning

Lantmäterimyndigheten anförde följande.

Bakgrund

År 1999 påbörjades skanning av Lantmäterimyndigheten i Stockholms läns arkiv för att därefter hanteras digitalt. Den digitala basen med arkivet kallas för Arken. Stockholm var pilotprojekt och första länet i landet att få sitt lantmäteriarkiv digitalt. Digitaliseringen av övriga läns lantmäteriarkiv pågår och beräknas vara klar 2008.

Lantmäterimyndighetens utredning

De lantmäterihandlingar som produceras ska skannas för att sedan arkivläggas digitalt. Detta ska ske med jämna mellanrum, cirka en gång per år. Skanningen genomförs i Fränsta vid Riksarkivets mediakonverteringscenter, MKC.

För Stockholm har denna kompletteringsskanning inte genomförts sedan maj 2004 innan skanning åter gjordes under våren i år. Anledningen till dröjsmålet är att de lantmäterimyndigheter som ej tidigare skannat sina arkiv har haft företräde vid MKC som saknat resurser att även genomföra kompletteringsskanning.

Det material lantmäterimyndigheten i Stockholm skickade iväg den 8 mars i år var därför väldigt omfattande. En kompletteringsskanning och arkivlägg-

ning är beräknad att ta cirka en månad. Under denna tid försöker myndigheten att inte störa produktionen hos MKC med eftersökning i materialet utan detta sker med återhållsamhet. I de fall där det är mycket bråttom för kunden att ta del av handlingar görs beställningar från MKC. Detta har skett i ett 20-tal fall under våren. Det skannade materialet stannar hos MKC tills det digitala materialet är kontrollerat och tills det finns tillräckligt stora försändningar att skicka. Originalhandlingar arkiveras sedan hos Landsarkivet i Härnösand. Eftersökningsrutiner och bemanning fungerar mycket bra vid landsarkivet.

Lantmäterimyndigheten fick beskedet att det kompletteringsskannade materialet skulle vara tillgängligt i Arken inom en månad. Förseningar uppstod vid MKC och vi fick beskedet att det handlade om ytterligare någon vecka. När väl skanningen var genomförd sammanföll det med att en ny digital arkivbas skulle införas vilket går att härleda till att Stockholms län var pilotprojekt och att det varit en hel del problem i samband med detta, vilket ytterligare försenade åtkomsten till handlingarna i det digitala arkivet.

Dagens rutin

Kompletteringsskanning av materialet ska ske med jämna mellanrum, helst en gång per år. Under skanningsperioden är myndigheten återhållsam med eftersökning i materialet hos MKC för att inte störa produktionen. I de fall där kunder uttrycker det som mycket angeläget kontaktas MKC för att plocka ut materialet. MKC skannar eller kopierar då materialet och skickar detta till myndigheten.

Hos MKC stannar de skannade akterna tills kontroller genomförts av det digitaliserade materialet samt när det finns tillräckligt med material att skicka. Arkivläggning sker därefter hos landsarkivet i arkivdepån. Material som inte går att återfinna i Arken eller av någon anledning är svårläst i Arken beställs från arkivdepån i landsarkivet.

Framtida rutiner

Rutiner för direkt digital arkivläggning är under utveckling på Lantmäteriverket. Direkt arkivläggning ligger några år fram i tiden i avvaktan på att myndigheten får möjlighet att signera handlingar digitalt. Den årliga kompletteringsskanningen [hos] MKC kommer då ej att behöva genomföras.

Bedömning

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) återfinns grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

En handling är enligt 2 kap. 3 § TF allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna

ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Av remissyttrandet framgår att skanning och arkivläggning av lantmäterimyndighetens handlingar normalt skall ta ungefär en månad samt att myndigheten under den tiden har möjlighet att föranstalta om utlämnande av dessa handlingar. Mot denna bakgrund torde handlingarna vara att anse som i tryckfrihetsrättslig mening förvarade hos myndigheten också under den tid som de är bortlämnade för skanning (jfr JO 1981/82 s. 282). Sådant betydande hinder att tillhandahålla handlingarna som avses i 2 kap. 12 § andra stycket första meningen TF synes vidare inte föreligga. Här bör också tilläggas att förvaringen hos en enhet inom Riksarkivet för skanning inte medför att handlingarna är att anse som allmänna hos den myndigheten (se 2 kap. 10 § TF).

Lantmäterimyndigheten är alltså mot bakgrund av vad jag nyss har sagt skyldig att på begäran tillhandahålla handlingar som är bortlämnade för skanning. Givetvis finns det inget som hindrar att myndigheten upplyser om att handlingarna är bortlämnade. Det är dock inte godtagbart att det besked som lämnas går ut på att handlingarna inte kan lämnas ut förrän skanningen är genomförd. Vidare vill jag understryka att vem som helst, dvs. inte enbart den som är att betrakta som ”kund” hos lantmäterimyndigheten, har rätt att begära och få ut handlingar. Myndigheten får inte efterforska sökandens identitet eller av vilket skäl som en handling begärs ut om uppgifterna inte behövs för att pröva frågan om sekretess. Av detta följer bl.a. att det saknar betydelse hur bråttom det är eller hur stort behov någon har av att få en handling. Vidhålls en begäran att få ut handlingar måste myndigheten pröva den.

Lantmäterimyndigheten har uppgett att nya rutiner är under utveckling. Jag förutsätter dock att myndigheten vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att den nuvarande ordningen skall vara förenlig med den rättsliga reglering som jag här har redogjort för.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det nyss sagda.

Kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder

(Dnr 2967-2006)

Anmälan

Anders Olsson och Eva Johansson anmälde Tekniska nämnden i Helsingborgs kommun med anledning av handläggningen av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder. De uppgav bl.a. följande. Helsingborgs kommun gav sedan flera år tillbaka tillstånd till utplacering av blomlådor på gator. Anders Olsson och Eva Johansson hade innan blomlådor placerades ut på den gata där de bor inte fått någon information i saken eller blivit hörda i ärendet. Endast vissa boende hade tillfrågats trots att samtliga boende på gatan berör-

des av åtgärden. Anders Olsson och Eva Johansson var kritiska till att kommunen hade tillåtit utplaceringen av blomlådor.

– – –

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från tekniska förvaltningen i Helsingborgs kommun, varvid framkom bl.a. följande. Trafiknämnden i Helsingborgs kommun hade beslutat riktlinjer för utplacering av tillfälliga farthinder i bostadsområden. Riktlinjerna har sammanställts i en lista som innehåller de principer som tillämpas. Rätten att bedöma om blomlådor skall placeras ut har delegerats till handläggare. Det finns inte något krav på att alla boende på en gata skall vara eniga i saken. De närmast berörda grannarna hörs i ärendet och kommunen besöker också platsen, varefter kommunen tar ställning till ansökan. Kommunen har inte, till skillnad från vissa andra kommuner, avhänt sig utplaceringen till enskilda. Beslutet att placera ut blomlådor på den gata där Anders Olsson och Eva Johansson bor hade fattats av en tjänsteman på delegation. Beslutet hade inte dokumenterats skriftligt.

Tekniska nämndens i Helsingborgs kommun delegationsordning hämtades in. Av denna framgick att nämnden hade delegerat rätten att besluta om anordnande av hastighetsdämpande fysisk anordning till förvaltningschefen med rätt till vidaredelegation (punkten 5.3).

Tekniska nämnden anmodades härefter att yttra sig beträffande den formella handläggningen av ärendet.

Nämnden beslutade att överlämna ett yttrande vari anfördes följande.

Tekniska förvaltningen i Helsingborg har sedan 1994 arbetat med blomsterlådor som trafiklugnande åtgärd. Enligt delegationsordning för tekniska förvaltningen är det gatuchef eller chef trafiksektionen som tar beslut om anordnande av hastighetsdämpande fysisk anordning på kommunens gatunät, utan krav på redovisning till tekniska nämnden.

Vid det aktuella fallet har chef för trafiksektionen i samråd med handläggare tagit beslut om anordnande om fysisk åtgärd. De utplacerade blomsterlådorna förs in i förteckning med kontaktuppgifter över sökande och placering som är länkad till digital karta.

Anders Olsson kommenterade remissvaret samt gav in en ytterligare skrivelse.

I ett beslut den 14 juni 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

– – –

Jag har i tidigare beslut behandlat frågor angående kommuners handläggning m.m. av ärenden om utsättande av trafikhinder (se JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 440 och beslutet den 3 april 2003 i ärende dnr 3993-2001).

Beträffande min granskning i detta ärende utgår jag från att kommunen är huvudansvarig för den berörda gatan och därmed skall svara för iordningsställandet och underhållet av gatan i enlighet med 6 kap. 26 och 30 §§ plan- och

bygglagen (1987:10). Som jag konstaterade i de nyss nämnda besluten omfattas kvalificerade ställningstaganden till och kontroll av gatornas utformning, t.ex. begränsningar i deras användning för avsett ändamål (6 kap. 26 § andra stycket plan- och bygglagen), av begreppet gatuhållning enligt vad som följer av planlagstiftningen.

Ansökningar hos nämnden om att som en hastighetsdämpande åtgärd få placera ut blomlådor på gator ger upphov till ärenden hos nämnden. Beslut i sådana ärenden är förvaltningsbeslut och således inte att anse som verkställighetsåtgärder. Härav följer att besluten i ärendena skall dokumenteras skriftligt. Sådana beslut som fattas på delegation skall också anmälas till nämnden i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap. 35 § kommunallagen (1991:900). Av utredningen framgår att det i ärendet aktuella beslutet inte hade dokumenterats skriftligt och att nämnden ansett att beslut av det nu aktuella slaget inte behöver anmälas till nämnden. I sammanhanget vill jag också nämna att besluten torde kunna överklagas till länsstyrelsen enligt 13 kap. 2 § plan- och bygglagen.

Anders Olsson och Eva Johansson har uppgett att de inte fick lämna synpunkter innan kommunen fattade beslut om utplacering av blomlådor på den aktuella gatan. Allmänna bestämmelser om handläggning av ärenden finns i förvaltningslagen (1986:223). Av 17 § i lagen framgår att som huvudregel får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Jag finner dock inte tillräcklig anledning att göra något uttalande angående kommunens handläggning i detta avseende.

Anders Olssons och Eva Johanssons klagomål i övrigt föranleder inte något uttalande av mig.

Med den kritik som ligger i det förut sagda avslutar jag ärendet.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i tillsynen över ett förvaltarskap

(Dnr 3989-2004)

Anmälan m.m.

Förvaltarskap var anordnat för Gunilla W. Den 8 augusti 1991 förordnade Solna tingsrätt Roland E. som förvaltare för Gunilla W. Överförmyndarnämnden i Solna kommun entledigade den 10 september 2003 Roland E. från uppdraget som förvaltare för Gunilla W. och förordnade en annan person i hans ställe.

Eric W., som är bror till Gunilla W., klagade på överförmyndarnämndens tillsyn över förvaltarskapet under perioden 1994 till 2003. Eric W. anförde bl.a. att överförmyndarnämnden utan anmärkning godkänt årsräkningar med orimligt höga levnadsomkostnader, att nämnden godtagit att det bland tillgångarna redovisats klientmedel uppgående till stora belopp och att nämnden inte reagerat när årsräkningar inte gavs in i tid. Eric W. anförde vidare att det vid en efterföljande revision visat sig att det för åren 2000 till 2002 saknades underlag för ca 2 300 000 kr och att överförmyndarnämndens bristande tillsyn hade givit förvaltaren möjlighet att förskingra stora summor för Gunilla W.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt avseende Gunilla W. samt gällande delegation vid nämnden begärdes in och granskades. Av nämndens akt framgick bl.a. följande.

En bank var Roland E. behjälplig med upprättandet av årsräkningar. I samråd med banken ansökte Roland E., i vart fall såvitt avser årsräkningarna för åren 1999 till 2002, om och beviljades anstånd med ingivandet till den 15 maj.

För år 1993 redovisade Roland E. levnadskostnader för Gunilla W. om knappt 130 000 kr. Levnadskostnaderna för åren 1994 till 1998 redovisades till mellan ca 290 000 och 390 000 kr.

Årsräkningen för år 1999 inkom till överförmyndarnämnden den 3 maj 2000. I årsräkningen upptogs bl.a. utgiftsposten ”levnadskostnader” om 421 967 kr. Redovisade tillgångar vid årets slut uppgick till närmare 9 000 000 kr. Nämnden begärde från Roland E. in verifikationer avseende pension och ränte-/saldobesked samt kontoutdrag från bank. Årsräkningen godkändes utan anmärkning den 22 november 2000.

Den 25 augusti 2000 inkom Roland E. till överförmyndarnämnden med en skrivelse i vilken han redogjorde för vissa problem avseende Gunilla W:s boende. I skrivelsen uppgav Roland E. att han för att lösa problemen avsåg att köpa en bostadsrättslägenhet för Gunilla W:s räkning och att frigöra erforderligt kapital genom att sälja en henne tillhörig fastighet. I ett beslut den 28

augusti 2000 lämnade överförmyndarnämnden, genom en tjänsteman vid nämndens kansli, ”Tillstånd att försälja tomt och inköpa bostadsrätt”.

Den 14 maj 2001 anmodade överförmyndarnämnden Roland E. att senast den 5 juni 2001 inkomma med årsräkning för år 2000. Den 7 juni 2001 meddelade Roland E. överförmyndarnämnden bl.a. att han först då från banken hade fått ”korr” till årsräkningen och att han snarast skulle sända in räkningen. I en skrivelse till Roland E. den 16 maj 2002 påpekade överförmyndarnämnden att den aktuella årsräkningen inte hade inkommit. Den 8 juli 2002 påminde överförmyndarnämnden Roland E. om detta. Årsräkningen för år 2000 inkom den 22 juli 2002. I årsräkningen upptogs bl.a. utgiftsposten ”levnadskostnader” om 867 439 kr. Redovisade tillgångar vid årets slut uppgick till drygt 10 000 000 kr. Bland tillgångarna ingick posten E. Consulting AB, klientmedel om 2 269 626 kr. Årsräkningen godkändes utan anmärkning den 26 juli 2002.

Årsräkningen för år 2001 inkom till överförmyndarnämnden den 17 maj 2002. För detta år redovisades levnadskostnader om 642 559 kr. Kostnaderna uppgavs avse ”bl.a. nya möbler, tvättmaskin, duschkabin, husgeråd, vårdkostnader, daginackordering, resor, utflykter”. Redovisade tillgångar vid årets slut uppgick till knappt 9 000 000 kr. Av tillgångarna avsåg 543 550 kr posten E. Consulting AB, klientmedel. Årsräkningen godkändes utan anmärkning den 26 juli 2002.

Överförmyndarnämndens granskningsbeslut beträffande årsräkningarna för åren 1999, 2000 och 2001 fattades av en tjänsteman vid nämndens kansli.

Årsräkningen för år 2002 inkom till överförmyndarnämnden den 22 juli 2003. Redovisade levnadskostnader uppgick till 539 711 kr och tillgångarna vid årets slut uppgick till drygt 6 000 000 kr.

Granskningen av årsräkningen för år 2002 behandlades vid överförmyndarnämndens sammanträde den 20 januari 2004. I nämndens protokoll antecknades bl.a. att Roland E., trots upprepade föreläggganden, inte styrkt uppgifterna i årsräkningen med underlag som visade att Gunilla W. haft de kostnader som uppgetts, att en utredning som företagits med ledning av kontoutdrag visat betydande avvikelser i förhållande till uppgifterna i redovisningen, att Gunilla W:s tillgångar vid utgången av år 2002 borde ha uppgått till betydligt högre belopp än vad Roland E. uppgett, att Roland E. entledigats från uppdraget som förvaltare, att polisanmälan gjorts med anledning av de oegentligheter som syntes ha förelegat i de senare årens förvaltning och att en särskild genomgång av årsräkningarna för åren 2000 och 2001 företagits som gett vid handen betydande avvikelser i förhållande till de uppgifter Roland E. lämnat. Vid sammanträdet beslutade överförmyndarnämnden att granska årsräkningen för 2002 med anmärkning och att överlämna räkningen, jämte räkningarna för åren 2000 och 2001, till åklagaren som komplettering till polisanmälan.

– – –

Efter en granskning av överförmyndarnämndens akt och delegationsordning anmodades nämnden att yttra sig över anmälan. Av yttrandet skulle även framgå överförmyndarnämndens synpunkter på om gällande delegationsord-

ning hade iakttagits i det aktuella tillsynsärendet och vad överförmyndarnämnden i allmänhet vidtar för åtgärder för att följa upp att denna efterlevs.

Överförmyndarnämnden överlämnade som sitt remissvar en tjänsteskrivelse upprättad den 17 juni 2005 av kanslichefen Johan Bergman, Stadsledningsförvaltningen i Solna.

Av överförmyndarnämndens yttrande framgick bl.a. följande.

Sedan en anhörig till Gunilla W. slagit larm om att förvaltningen inte skett helt korrekt, inleddes år 2003 en särskild granskning av förvaltarskapsärendet. Granskningen ledde bl.a. fram till en polisanmälan mot förvaltaren Roland E. och att denne byttes ut. Överförmyndarnämnden begärde också in underlag från Roland E. för att kunna granska de aktuella årsräkningarna fullt ut. Då efterfrågat underlag och sluträkning från Roland E. inte inkom, utfärdades ett vitesföreläggande.

Med anledning av JO:s remiss och vad som framkom vid den särskilda granskningen föranstaltade överförmyndarnämndens ordförande, i samråd med stadsledningsförvaltningen, även om en oberoende granskning av handläggningen under år 1999 och framåt. Den senare granskningen utfördes av Komrev inom Öhrlings Pricewaterhouse Coopers (i fortsättningen Komrev) som redovisade arbetet i en rapport.

I Komrevs granskningsrapport konstaterades att överförmyndarnämndens registrering av allmänna handlingar inte uppfyllde sekretesslagens bestämmelser. Beträffande delegationsordningen konstaterades i rapporten bl.a. att den var allmänt hållen och mycket långtgående, även med beaktande av vissa begränsningar som genomfördes den 1 januari 2004. Vad gällde iakttagelser rörande överförmyndarnämndens granskning av den aktuella förvaltningen hänvisades till en bilaga som fogades till rapporten.

I en sammanvägd bedömning konstaterades därefter i rapporten följande. ”Handläggningen inom ÖFN (*överförmyndarnämnden; JO:s anmärkning*) uppvisar stora brister. Det är vår bedömning att bristerna huvudsakligen består av bristande rutiner och planering av verksamheten. Dessa frågor måste anses utgöra en grundläggande uppgift för nämnden i utövandet av tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltares förvaltning av enskildas egendom. Nämndens bristande planering och anpassning till de krav som ställs på verksamheten och berörda tjänstemän ger utrymme för misstag samt ifrågasättande av nämnden och enskilda tjänstemän i myndighetsutövandet. I den mån åtgärder vidtagits har dessa varit som följd av inträffade händelser snarare än en på riskanalys baserad åtgärd. Det föreligger risk att nämnden, vid en prövning, inte med stöd av dokumentation kan verifiera att ärenden handlagts på korrekt sätt.”

Överförmyndarnämnden konstaterade, mot bakgrund av innehållet i rapporten, att det fanns stora brister i handläggningen hos nämnden. Genom att delegationsordningen var alltför generell och långtgående hade för stort ansvar lagts på enskilda tjänstemän att hantera och bedöma komplexa enskilda ekonomiska förhållanden. I de fall brister funnits vid handläggningen eller vid delegationsbeslut, hade nämnden inte haft tillräcklig kontroll och uppsikt.

Som en kommentar till Eric W:s anmälan i övrigt hänvisade överförmyndarnämnden till två bilagor till Komrevs rapport. Bilagorna angavs utgöra dels en ”kronologisk sammanfattning över samtliga aktiviteter i ärendet mellan 1999-02-18 och 2005-04-01”, dels ”Noteringar … avseende åren 1999–2005 skildrar när nämnden vidtagit vilka handlingar etc.”. Vidare hänvisade nämnden till ett underlag upprättat den 10 september 2003 inför nämndens beslut att entlediga Roland E. från uppdraget som förvaltare för Gunilla W. I detta underlag konstaterades bl.a. att den genomgång av de gångna årens årsräkningar som inleddes i juni 2003, sedan anhörig till Gunilla W. framfört klagomål mot förvaltningen, visat att anmärkningsvärt höga levnadskostnader redovisats för Gunilla W. och att underlag för kostnaderna tydligen aldrig kontrollerats då de inte avprickats i årsräkningarna.

Trots redovisade brister konstaterade överförmyndarnämnden att det genom byte av förvaltare, årsräkning med anmärkning, anmodan att inkomma med handlingar etc. vidtagits en rad åtgärder i det enskilda ärendet.

Under rubriken Förslag till åtgärder anförde överförmyndarnämnden slutligen bl.a. följande. De föreliggande bristerna är allvarliga och föranleder en rad omedelbara åtgärder för att stärka överförmyndarnämndens kontroll och tillsynsmöjligheter. Överförmyndarnämnden kommer därför att besluta om en ny delegationsordning. I avvaktan på det beslutet dras gällande tjänstemannadelegation in med omedelbar verkan. En särskild granskning av övriga förvaltarskapsärenden bör genomföras. Överförmyndarnämnden avser vidare initiera en fullständig riskanalys av verksamheten och utarbeta riktlinjer för vissa delar av verksamheten. Den juridiska kompetensen hos överförmyndarnämnden bör förstärkas ytterligare. Under förutsättning att erforderliga beslut fattas har överförmyndarnämnden för avsikt att inleda arbetet med att rekrytera en person med juridisk kompetens, vilket kommer att innebära en förstärkning av överförmyndarnämndens verksamhet.

– – –

Sedan jag mottagit remissvaret fann jag anledning att begära ett förnyat yttrande från överförmyndarnämnden. I remissen anmodades överförmyndarnämnden åter att yttra sig över de påståenden Eric W. gjort i sin anmälan. I remissen angavs vidare att yttrandet skulle innehålla en redogörelse för vilka konkreta åtgärder överförmyndarnämnden vidtagit vid granskningen av den dåvarande förvaltarens redovisning av förvaltningen samt för överförmyndarnämndens syn på hur nämndens granskning förhöll sig till de bestämmelser som gäller för överförmyndares tillsynsverksamhet. Slutligen påpekades att det av yttrandet också, som redan tidigare begärts, skulle framgå överförmyndarnämndens synpunkter på om gällande delegationsordning hade iakttagits i det aktuella tillsynsärendet och vad överförmyndarnämnden i allmänhet vidtar för åtgärder för att följa upp att delegationsordningen efterlevs.

Överförmyndarnämnden överlämnade som sitt remissvar ett kompletterande yttrande upprättat den 24 oktober 2005 av kanslichefen Johan Bergman, med bl.a. följande innehåll.

1. JO ber nämnden kommentera Gunilla W:s levnadskostnader för åren 1999–2001, som enligt förvaltarens redovisning uppgått till 2 171 023 kr eller 60 306 kr per månad utan att överförmyndaren reagerade.

Årsräkningarna för de gällande åren var kraftigt försenade i tiden. Årsräkningen för 1999 godkändes först i november 2000 och de för 2000 respektive 2001 godkändes först i juli 2002. Då dessa årsräkningar var så kraftigt förskjutna i tiden har även nämndens bedömningar och åtgärder blivit på motsvarande sätt försenade. De konkreta åtgärder som överförmyndarnämnden vidtog i samband med den särskilda granskningen (se tidigare yttrande) blev därmed också förskjutna i tiden. I bilaga till tidigare yttrande finns redovisat vilka kompletterande uppgifter nämnden infordrade samt när påminnelser om dessa gått ut.

Granskning av de aktuella årsräkningarna har skett på delegation och sedan anmälts till överförmyndarnämnden. Trots ovan redovisade åtgärder kan ändå konstateras att nämnden i sin tillsyn/granskning inte utrett de påtalade bristerna avseende de höga levnadskostnaderna.

2. JO ber nämnden kommentera att överförmyndarnämnden utan anmärkning accepterade att förvaltaren på årsredovisningar som tillgång angivit ”klientmedel” som per den 31 december 2000 uppgick till 2 269 626 kr.

Förvaltarens ”klientmedelskonto” är självfallet en kontantkassa som denne haft tillgång till. ”Klientmedelskonton” förekommer inte i ställföreträdarskapen. Medlen härrör huvudsakligen från likvid för huvudmannens fastighet som försåldes år 2000. Avsikten var naturligtvis att dessa pengar skulle sättas in på huvudmannen tillhörigt spärrat konto.

– – –

4. JO ber överförmyndarnämnden yttra sig över om gällande delegationsordning har iakttagits i det aktuella tillsynsärendet.

Som komplement till vad överförmyndarnämnden redan anfört beträffande delegation får nämnden lämna följande synpunkter.

Dåvarande handläggaren/sekreteraren vid överförmyndarkansliet hade, enligt nämndens delegationsordning, rätt att granska årsräkningar. Den av nämnden utgivna delegationen var vid den aktuella tiden inte begränsad till storlek på tillgångar eller svårighetsgrad i övrigt. Således hade nämnda handläggare rätt att granska de ifrågavarande årsräkningarna, vilket betyder att gällande delegationsordning har iakttagits i detta hänseende. I dag skall årsräkningar med tillgångar eller inkomster överstigande 1 mnkr behandlas av nämnden liksom årsräkningar och sluträkningar av mer komplicerad natur. Som nämnts i tidigare yttrande har överförmyndarnämnden tidigare beslutat om revidering av sin delegationsordning. Denna reviderade delegationsordning har fastställts i sammanträde den 24 oktober 2005, § 61. Syftet med detta är att stärka nämndens tillsyn av den verksamhet för vilken nämnden ansvarar.

5. Avslutningsvis frågar JO vad överförmyndarnämnden i allmänhet vidtar för åtgärder för att följa upp att delegationsordningen efterlevs.

Till skillnad från delegationsbeslut i andra kommunala nämnder anger föräldrabalken att beslut tagna på delegation inte behöver anmälas till överförmyndarnämnden. Eftersom denna regel dock rimmar dåligt med kravet på överförmyndarnämndens tillsyn och uppföljning, har sedan lång tid delegerade beslut, såsom verkställda granskningar av årsräkningar, anmälts till nämnden. Också ifrågavarande beslut har anmälts till överförmyndarnämnden.

Nämnas kan att vid de inspektioner som länsstyrelsen med jämna mellanrum utför av överförmyndarverksamheten, har länsstyrelsen tagit del av nämndens delegationsordning men inte haft några synpunkter på densamma. Verkligheten tycks dock visa på behovet av ovannämnda revidering.

En gång om året fastställer överförmyndarnämnden sin verksamhetsberättelse. Detta ärende ger nämnden tillfälle att få insyn i omfattningen och omsättningen på alla ärenden som pågår i verksamheten. Där framkommer antal

ärenden av olika slag, antal påbörjade och avslutade ärenden etc., något som gett nämnden en insikt i vilken verksamhet som handlagts under året och därmed vilka viktiga delegationsbeslut som fattats.

Därutöver vill nämnden återigen peka på det åtgärdspaket som finns redovisat i nämndens första yttrande. Dessa åtgärder genomförs nu enligt fastställd planering.

Sammanfattande bedömning

Överförmyndarnämnden har i sina båda yttranden redovisat de aktiviteter och bedömningar som förevarit i det aktuella ärendet vid tiden för de aktuella granskningarna. Överförmyndarnämnden kan konstatera att nämndens dåvarande rutiner för granskning av årsräkningar och uppföljning av utgiven delegation inte varit helt tillfredsställande. Den tillsyn överförmyndarnämnden utövat i det aktuella ärendet kan därmed inte anses förenlig med de bestämmelser som gäller för överförmyndarnämndens tillsynsplikt.

Eric W. kommenterade remissvaren.

I beslut den 8 november 2006 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Inledningsvis vill jag klargöra att förvaltare inte står under JO:s tillsyn. Min granskning omfattar därför endast överförmyndarnämndens handläggning och jag kan inte uttala mig om förvaltarens åtgärder. Jag vill även anmärka att jag inte har granskat handläggningen av tillsynsärendet ur alla aspekter och att jag valt att begränsa min granskning till nämndens handläggning fr.o.m. år 2000.

Ingivandet av årsräkningen för år 2000

Enligt 14 kap. 15 § föräldrabalken (FB) skall en ställföreträdare före den 1 mars varje år till överförmyndaren ge in en årsräkning innehållande en redogörelse för förvaltningen under föregående år. Enligt 16 kap. 13 § FB får överförmyndaren, om en ställföreträdare försummar att avge årsräkning i rätt tid, vid vite förelägga denne att fullgöra sin skyldighet. Innan vitesföreläggande beslutas skall överförmyndaren skriftligen påminna ställföreträdaren om dennes skyldigheter.

I förevarande fall dröjde det drygt 14 månader från det att Roland E. enligt meddelat anståndsbeslut skulle ha givit in årsräkningen för år 2000 till överförmyndarnämnden, till dess att den kom in dit. I direkt anslutning till att anståndstiden löpte ut anmodades Roland E. att inom en kortare tid komma in med räkningen. Sedan Roland E. den 7 juni 2001 meddelat att han snarast skulle fullgöra sin skyldighet vidtog överförmyndarnämnden, såvitt framgår av utredningen, inte några åtgärder i detta avseende på nästan ett helt år. De åtgärder nämnden därefter vidtog var att vid två tillfällen påminna Roland E. om årsräkningen. Enligt min mening borde överförmyndarnämnden redan i juni 2001, när varken utlovad årsräkning eller ny anståndsbegäran kom in, ha agerat genom att vid vite förelägga Roland E. att avge räkningen. Jag är synnerligen kritisk till överförmyndarnämndens sätt att hantera Roland E:s underlåtenhet att i detta avseende fullgöra sin skyldighet.

Granskningen av årsräkningar i övrigt

Ett viktigt inslag i den tillsyn över ställföreträdares verksamhet som överförmyndaren enligt 16 kap. 1 § FB har, är att genom granskning av årsräkningar kontrollera att den enskildes medel använts och placerats i enlighet med gällande regler.

Bestämmelser om hur förvaltningen skall skötas finns bl.a. i 12 kap 4 § och 14 kap. 7 och 8 §§ FB. Enligt bestämmelserna skall den enskildes medel i skälig omfattning användas för hans eller hennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt. De medel som inte används för sådana ändamål skall placeras så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skälig avkastning. Pengar som inte placeras på visst närmare angivet sätt och inte heller omedelbart behöver användas, skall göras räntebärande genom att sättas in hos bank eller kreditmarknadsföretag. Pengarna får sedan, med vissa undantag, endast tas ut med överförmyndarens samtycke.

Vid sin redovisning av den förvaltade egendomen skall ställföreträdaren i årsräkningen enligt 14 kap. 15 § FB ange den enskildes tillgångar och skulder vid början och slutet av den tid som räkningen avser. Årsräkningen skall också innehålla en sammanställning av inkomster och utgifter under samma tid. Av årsräkningen skall särskilt framgå hur mycket som har använts för den enskildes uppehälle eller nytta i övrigt.

I ett tidigare ärende hos JO (dnr 3874-2005) uttalade jag, vad gäller innehållet i överförmyndarens granskning av årsräkningar, i ett inspektionsprotokoll den 3–5 oktober 2005 bl.a. följande. Vid granskningen skall en bedömning göras av om redovisade poster är rimliga och om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde. För att möjliggöra en sådan bedömning måste utredas vad ospecificerade poster innehåller. Redovisade utgifter skall granskas mot de verifikationer som bifogats och mot de eventuella uttagstillstånd som lämnats. Saknas underlag beträffande en post av större omfattning eller som av annan anledning är tveksam, måste övervägas om underlag eller förklaring skall begäras in. Vidare skall överförmyndaren vid granskningen förvissa sig om att de bankmedel som skall vara spärrade också är det.

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden utan anmärkning godkände årsräkningar för åren 1999 och 2000 i vilka redovisades ospecificerade ”levnadskostnader” för Gunilla W. om 421 967 respektive 867 439 kr och årsräkning för år 2001 med redovisade ”levnadskostnader” om 642 559 kr. I den senare räkningen angavs att posten avsåg ”bl.a. nya möbler, tvättmaskin, duschkabin, husgeråd, vårdkostnader, daginackordering, resor, utflykter”. Överförmyndarnämndens remissvar kan inte uppfattas på något annat sätt än att dessa poster varken kontrollerades mot verifikationer eller föranledde någon som helst förfrågan från nämndens sida i samband med den ordinarie granskningen. Remissvaren ger inte något besked om de redovisade posterna över huvud taget var föremål för några överväganden innan de godkändes. De redovisade utgifterna för levnadskostnader är ospecificerade och uppseendeväckande stora. Det är enligt min mening uppenbart att överförmyndarnämnden, vid belopp av denna storleksordning, borde ha begärt att utgifterna speci-

ficerades och infordrat verifikationer för dessa, innan nämnden tog ställning till om årsräkningarna kunde godkännas eller inte.

Av utredningen framgår vidare att det i årsräkningarna för åren 2000 och 2001 bland tillgångarna per den 31 december upptogs posten E. Consulting AB, klientmedel om 2 269 626 kr respektive 543 550 kr. Av årsräkningarna framgick alltså att Roland E. utan överförmyndarnämndens kontroll kunde disponera över avsevärda belopp. Som framgår av ovan redovisade bestämmelser borde pengarna ha satts in hos bank eller kreditmarknadsföretag och därigenom försetts med överförmyndarspärr. Vid den ordinarie granskningen av årsräkningarna borde överförmyndarnämnden därför ha reagerat genom att omgående påfordra att medlen sattes in hos bank eller kreditmarknadsbolag.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det förekommit mycket allvarliga brister i överförmyndarnämndens granskning av årsräkningarna för de aktuella åren. Överförmyndarnämnden förtjänar synnerligen allvarlig kritik för sin bristande tillsyn över förvaltarskapet i de nu aktuella delarna.

Överlåtelse av fast egendom och förvärv av bostadsrätt

Av 14 kap. 11 § FB framgår att en ställföreträdare får överlåta huvudmannens fasta egendom endast med överförmyndarens samtycke. Samtycke får lämnas endast om överlåtelsen är lämplig med hänsyn till egendomens natur samt den enskildes behov och samlade tillgångar. Enligt samma paragraf krävs också överförmyndarens samtycke för förvärv av en bostadsrättslägenhet. Sådant samtycke skall lämnas om inte förvärvet kan anses olämpligt med hänsyn till egendomens natur eller andra omständigheter.

JO har i ett antal tidigare ärenden uttalat följande rörande underlaget för överförmyndarens beslut i en fråga om tillstånd till överlåtelse av fast egendom. I allmänhet bör finnas bl.a. utredning om fastighetens värde i form av ett värderingsutlåtande utfärdat av en sakkunnig och opartisk person. Villkoren för försäljningen bör anges så fullständigt som möjligt, helst genom att färdigt köpekontrakt eller förslag till sådant inges till överförmyndaren. Överförmyndaren skall ha ett sådant beslutsunderlag att han eller hon kan se till att priset inte understiger fastighetens värde och att villkoren för betalning och i övrigt för försäljningen är till huvudmannens fördel (se bl.a. JO 2002/03 s. 403). Enligt min mening bör i huvudsak motsvarande principer tillämpas i fråga om tillstånd till förvärv av bostadsrätt.

I 16 kap. 9 § FB anges att överförmyndaren, före ett ställningstagande till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, skall bereda huvudmannen och dennes närmaste släktingar tillfälle att yttra sig om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till ”förvaltningsåtgärd av större vikt” hör bl.a. överlåtelse av fast egendom och förvärv av bostadsrätt.

I förevarande fall beslutade en sekreterare vid överförmyndarnämndens kansli om tillstånd till överlåtelse av fast egendom och förvärv av bostadsrätt. Enligt den delegationsordning som gällde vid den aktuella tidpunkten överläts emellertid inte beslutanderätt enligt 14 kap. 11 § FB till tjänsteman. Sekreteraren var således inte behörig att besluta i tillståndsfrågan.

Det meddelade tillståndsbeslutet innehåller inte några som helst villkor för den tilltänkta överlåtelsen respektive förvärvet. Vidare saknade överförmyndarnämnden, såvitt framgår av utredningen, nödvändigt beslutsunderlag i fråga om priser och övriga villkor för att vid sin bedömning kunna ta hänsyn till huvudmannens intressen. Av utredningen framgår inte heller om överförmyndarnämnden hört huvudmannen eller hennes närmaste släktingar inför tillståndsfrågans prövning eller på vilka grunder nämnden avstått från att göra det.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det förekommit flera allvarliga brister i överförmyndarnämndens handläggning såvitt avser tillståndsfrågan. Jag är synnerligen kritisk till nämndens handläggning också i denna del. Eftersom JO inte brukar uttala sig om myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som ankommer på dem att avgöra, uttalar jag mig däremot inte i frågan om beslutet att lämna samtycke i tillståndsfrågan är riktigt i sak.

Delegationen i övrigt

Med vissa närmare angivna undantag kan en överförmyndarnämnd med stöd av 19 kap. 14 § FB uppdra åt bl.a. en kommunal tjänsteman, med den kompetens som behövs, att på nämndens vägnar avgöra ärenden.

Av utredningen framgår att överförmyndarnämndens arbete är organiserat så att nämnden har ett eget kansli där tjänstemän med stöd av delegation sköter det löpande arbetet. Den beslutanderätt som nämnden överlåtit till tjänsteman vid nämnden avser enligt den i ärendet inhämtade delegationsordningen i och för sig endast sådana grupper av ärenden som enligt den redovisade bestämmelsen får delegeras.

Av den angivna bestämmelsen följer emellertid också att delegationen skall vara anpassad till den enskilde tjänstemannens kompetens. I förarbetena till bestämmelsen anförs i denna del att man bör kunna utgå från att bl.a. överförmyndarnämnderna noga prövar vilka beslut som skall delegeras, att de bedömer vilka kunskaper och vilken erfarenhet som krävs och att de tar ansvar för att den person till vilken beslutsrätt överlämnas uppfyller de krav som måste ställas (prop. 1995/96:47 s. 10). Med detta följer naturligtvis också en skyldighet för överförmyndarnämnden att följa upp att delegationen vid varje tidpunkt också är anpassad till kompetensen hos den tjänsteman som beslutanderätten har överlämnats till. Omständigheterna i detta ärende talar med eftertryck för att överförmyndarnämnden inte insett sitt ansvar härvidlag. Nämnden förtjänar allvarlig kritik även i denna del.

Avslutande kommentarer

Överförmyndarnämnden har i sitt remissvar den 24 oktober 2005 uppgett att beslut fattade med stöd av delegation sedan lång tid tillbaka anmäls till nämnden, trots att lagstiftningen inte uppställer något sådant krav, för att säkerställa att nämnden fullgör sitt tillsynsansvar och för att följa upp överförmyndarkansliets arbete. Överförmyndarnämnden uppger vidare att den verksamhetsberättelse som årligen fastställs ger nämnden tillfälle till insyn i omfattningen och omsättningen på de ärenden som pågår i verksamheten.

Jag kan trots detta konstatera att det förekommit mycket allvarliga brister i den tillsyn som för överförmyndarnämndens räkning utövats av kansliet över Roland E:s förvaltning från år 1999 fram till dess att nämnden inledde den särskilda granskningen. Det är uppenbart att den årliga verksamhetsberättelsen och anmälandet av delegationsbesluten till nämnden inte har varit tillräckligt för att följa upp arbetet inom kansliet. Det inger mycket starka betänkligheter att det inte funnits en sådan intern kontroll att bristerna i tillsynen uppmärksammades tidigare. Jag beaktar då särskilt att det aktuella förvaltarskapet omfattat så stora tillgångar att ärendet definitivt inte kan ha ansetts vara ett rutinärende.

Av remissvaren framgår dock att överförmyndarnämnden har inlett ett arbete med att stärka nämndens kontroll och tillsynsmöjligheter. Bland planerade åtgärder nämns en revidering av delegationen, en särskild granskning av övriga förvaltarskapsärenden, utarbetandet av riktlinjer för vissa delar av verksamheten och en förstärkning av den juridiska kompetensen hos överförmyndarnämnden. Jag har för avsikt att följa upp resultatet av detta arbete och kommer vid planeringen av min inspektionsverksamhet att beakta det som har framkommit i ärendet.

Med anledning av Komrevs påpekanden om brister i överförmyndarnämndens registrering av allmänna handlingar, vill jag anmärka att jag förutsätter att dessa påpekanden lett till att nämnden numera har rutiner i dessa avseenden som överensstämmer med sekretesslagens bestämmelser.

Jag har i detta ärende övervägt att inleda förundersökning avseende tjänstefel. Det stod emellertid redan tidigt klart att det funnits långtgående och övergripande brister i överförmyndarnämndens sätt att bedriva sin verksamhet. Framför allt mot den bakgrunden kunde jag inte finna att det förelåg tillräcklig grund för ett beslut om förundersökning. Jag nöjer mig därför med den synnerligen allvarliga kritik som jag riktat mot överförmyndarnämnden i det föregående.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende; EG-rättsliga aspekter

(Dnr 3006-2005)

Anmälan

Pär Cronhult anmälde Kommunstyrelsen i Upplands Väsby kommun och framförde bl.a. följande. Upplands Väsby kommun hade genom flera beslut under år 2004 träffat överenskommelser med innebörden att Väsby Simsällskap mot viss ersättning skulle tillhandahålla driften av Vilundaparkens simhall från årsskiftet 2004/2005 och under fyra år, med möjlighet till förlängning. Mot dessa förfoganden väckte en konkurrerande leverantör talan hos Länsrätten i Stockholms län om överprövning enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Länsrätten beslutade i en dom den 25 februari 2005 att upphandlingen av tjänster avseende drift av verksamheten vid simhallen skulle göras om. Domen överklagades inte och vann därmed laga kraft. Trots detta beslutade Kommunstyrelsen i Upplands Väsby kommun den 11 april 2005 att inte upphandla driften av simhallen. Kommunen satte sig därmed över domstolens avgörande.

I anmälan begärde Pär Cronhult att JO skulle pröva frågan om åtal för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken mot de berörda befattningshavarna hos kommunen.

Utredning

Kommunstyrelsen i Upplands Väsby kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig angående det som Pär Cronhult hade framfört.

Kommunstyrelsen anförde i ett den 14 november 2005 beslutat yttrande bl.a. följande.

Civilrättsligt bindande avtal

Upplands Väsby kommun och Väsby Simsällskap, som är en ideell förening, har tecknat ett hyresavtal som omfattar badanläggning och kontor. Hyresavtalet gäller fr.o.m. den 1 januari 2005 t.o.m. den 31 december 2007. Uppsägningstiden är nio månader och förlängningstiden ett år i taget. En överenskommelse om avstående av besittningsskydd har träffats mellan parterna och godkänts av hyresnämnden.

Upplands Väsby kommun och Väsby Simsällskap har också tecknat ett tilläggsavtal till hyresavtalet den 11 oktober 2004. Tilläggsavtalet avser driften av simhallen och gäller endast under förutsättning att ett gällande hyresavtal finns mellan parterna.

Hyresavtalet och tilläggsavtalet är bindande civilrättsliga avtal som kommunen inte kan bryta utan att drabbas av uppenbar risk för skadestånd.

Upplysningsvis kan nämnas att kommunstyrelsens beslut den 30 augusti 2004 § 111 att hyra ut sim- och badanläggningen, kultur- och fritidsnämndens beslut den 11 november 2004 § 40 att godkänna tilläggsavtalet och kommunfullmäktiges beslut den 29 november 2004 § 194 att bevilja driftbidrag till Väsby Simsällskap har vunnit laga kraft.

Ny simhall

För åren 2005–2008 finns totalt 90 000 000 kr avsatta i investeringsbudgeten för uppförande av en ny simhall.

En studie har genomförts över hur en genomgripande upprustning och utveckling av Vilundaparken, där simhallen finns, skulle kunna genomföras. I studien förordas som första etapp att en ny simhall uppförs. Den nuvarande simhallen som nu hyrs av Väsby Simsällskap ska då rivas. Hyresavtalet har m.a.o. upprättats för en begränsad period i avvaktan på rivning.

– – –

Föreningssamverkan

Kommunen har en positiv syn på samverkan med föreningslivet i kommunen. Kommunen har inte sett samverkan med Väsby Simsällskap som en affärsuppgörelse i egentlig mening utan i stället som en samverkan med starkt ideellt engagemang.

Regeringen har i propositionen 1998/99:107 En idrottspolitik för 2000-talet folkhälsa, folkrörelse och underhållning s. 44 uttalat att det är angeläget att lämpliga former skapas för driften av anläggningar genom samverkan mellan kommunerna och de lokala föreningarna. Många föreningar har under senare år fått överta ansvaret för driften av anläggningar. Regeringen ser positivt på denna utveckling och vill understryka att drivkraften bör vara ambitionen att öka brukarinflytandet, inte att minska kostnaderna.

Sveriges kommuner och landsting har uppmärksammat problematiken när kommuner önskar samverka med ideella föreningar och sociala kooperativ. Sveriges kommuner och landsting har därför i olika sammanhang fäst regeringens uppmärksamhet på behovet av att hitta ändamålsenliga lösningar på de frågor som uppstår.

Inom EU pågår arbete med offentligt privata partnerskap. I det arbetet aktualiseras upphandlingsfrågor i förhållande till den sociala ekonomin dit föreningslivet i vid mening kan räknas. Behovet av ändamålsenliga lösningar är uppenbart.

Pär Cronhult kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Den omständigheten att kommunen skulle kunna vara civilrättsligt bunden vid sitt avtal med simsällskapet medför inte befrielse från att efterkomma länsrättens förordnande att upphandlingen skall göras om. Påståendet om att kommunen är civilrättsligt bunden av avtal med simsällskapet bestrids också i sak. Vidare bestrids att de aktuella kommunala besluten har vunnit laga kraft. Av 7 kap. 5 § LOU framgår att beslut på vilka den lagen är tillämplig inte får överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen (1991:900). Länsrätten har i sitt avgörande i målet om överprövning funnit att LOU skulle anses vara tillämplig på kommunens beslut om hyresavtal och driftsbidrag till simsällskapet. Kommunens beslut kan därför inte anses ha vunnit laga kraft.

Pär Cronhult gav på eget initiativ in ett rättsutlåtande den 17 april 2006 av professorn i offentlig rätt Wiweka Warnling-Nerep rörande frågan om myndigheters beslut angående offentlig upphandling utgör myndighetsutövning.

JO anmodade härefter Nämnden för offentlig upphandling (NOU) att yttra sig i ärendet. Yttrandet skulle särskilt beröra frågan i vad mån det förhållandet att ett civilrättsligt bindande avtal kan ha uppkommit mellan en upphandlande enhet och en leverantör bör inverka på den upphandlande enhetens skyldigheter att följa domstolens avgörande i ett mål om överprövning enligt LOU.

NOU anförde i yttrandet, den 12 december 2006, bl.a. följande.

EG-domstolens praxis

– – –

Alcatel

I *Alcatel-målet* var sakförhållandena sådana att kontraktet i en upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten tilldelades och ingicks samma dag (p. 14). I den nationella lagstiftningen gjordes ingen egentlig åtskillnad mellan en civilrättslig och en offentligrättslig del, utan den avtalsrättsliga relationen uppstod mellan den upphandlande enheten och anbudsgivaren vid den tidpunkt då anbudsgivaren gavs kännedom om beslutet att anbudsgivarens anbud antagits (p. 20). För en utomstående blir det då rent praktiskt så att tilldelningen av kontraktet och ingåendet av detsamma sammanfaller och beslutet att tilldela kontraktet kan då inte angripas (p. 21). EG-domstolen anförde att syftet med det klassiska rättsmedelsdirektivet är att förstärka de redan förekommande medlen för att säkerställa att upphandlingsdirektiven verkligen tillämpas, särskilt på ett stadium där överträdelserna ännu kan rättas till (p. 33). Medlemsstaterna är därför, vad gäller den upphandlande enhetens tilldelningsbeslut innan kontraktet ingås, skyldiga att tillhandahålla ett prövningsförfarande genom vilket klaganden kan utverka undanröjande av tilldelningsbeslutet, om förutsättningarna för detta är uppfyllda (p. 43).

– – –

Bockhorn och Braunschweig

I de förenade målen Bockhorn och Braunschweig hade Europeiska gemenskapernas kommission stämt Tyskland för fördragsbrott eftersom två kommuner hade ingått avtal om utförande av A-tjänster löpande över 30 år utan ett föregående korrekt upphandlingsförfarande. Den tyska regeringen erkände detta under processen. De anförde dock att det i den tyska rätten nästan inte erbjöds någon möjlighet att få överträdelsen att upphöra eftersom slutgiltiga avtal förelåg, som inte kunde sägas upp utan att mycket omfattande skadestånd måste betalas till leverantörerna. Kostnaderna för en sådan uppsägning skulle enligt Tyskland vara oproportionerliga i förhållande till det syfte som kommissionen ville uppnå (p. 11, p. 18).

EG-domstolen ansåg att inskränkningen av den fria rörligheten för tjänster som sker genom ett åsidosättande av bestämmelserna i tjänstedirektivet kvarstår under hela löptiden för de avtal som ingåtts i strid med dessa bestämmelser (p. 36). Denna bedömning påverkades enligt domstolen inte av att medlemsstaterna enligt det klassiska rättsmedelsdirektivet har möjlighet att, sedan ett upphandlingsavtal slutits, begränsa prövningsorganets behörighet till att lämna ersättning till den som lidit skada av överträdelsen (p. 38). Domstolen uttalade därefter (p. 39) att ”[ä]ven om det är riktigt att nämnda bestämmelse tillåter medlemsstaterna att upprätthålla giltigheten av de avtal som ingåtts i strid med direktiven om offentlig upphandling och således skyddar motpartens berättigade förväntningar, får den emellertid inte innebära att den upphandlande myndighetens beteende gentemot tredje man skall anses vara förenligt med gemenskapsrätten sedan sådana avtal ingåtts, vilket skulle ge bestämmelserna i fördraget om upprättandet av den inre marknaden minskad räckvidd.” EG-domstolen fann att Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt tjänstedirektivet.

– – –

Bockhorn och Braunschweig II

Kommissionen har sedermera väckt talan mot Tyskland vid EG-domstolen och yrkar att EG-domstolen skall fastställa att Tyskland åsidosatt sina förpliktelser enligt EG-fördraget genom att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med de av domstolen i dom i målen Bockhorn och Braunschweig fastställda fördragsbrotten. Kommissionen yrkar vidare att staten Tyskland skall åläggas att erlägga ett dagligt vite på 31 680 euro respektive 126 720 euro fram till dess att de åtgärder har vidtagits som krävs för att verkställa domen i de sammanlagda målen. Kommissionens uppfattning i målet är att parterna, för att Tyskland skall uppfylla sina skyldigheter enligt domarna i målen Bockhorn och Braunschweig och artikel 228 EG-fördraget, måste säga upp de avtal som har slutits i strid med upphandlingsreglerna.

– – –

NOU:s bedömning

Om ett civilrättsligt bindande avtal har slutits mellan en upphandlande enhet och en leverantör, finns det enligt svensk lagstiftning ingen uttalad skyldighet att säga upp avtalet även om det i en allmän förvaltningsdomstols avgörande i en överprövning har 1) konstaterats att avtalet har ingåtts utan tillämpning av ett korrekt upphandlingsförfarande enligt LOU och 2) beslutats att upphandlingen därför skall göras om. Verkan av den nationella domstolens beslut på ett redan slutet avtal skall enligt det klassiska rättsmedelsdirektivet art. 2.6 regleras i nationell rätt. I dag är utgångsläget för denna bedömning tillämpning av den civilrättsliga grundregeln att avtalet skall hållas.

Däremot har de upphandlande enheterna en absolut skyldighet att följa gemenskapens upphandlingsregler då en upphandling omfattas av EG-direktiven om offentlig upphandling. Varje medlemsstat är enligt det klassiska rättsmedelsdirektivet artikel 2.7 skyldig att ha bestämmelser som garanterar att den allmänna förvaltningsdomstolens beslut åtlyds. Mot bakgrund av de ovan redovisade resonemangen i EG-domstolen synes det i Sverige finnas brister i nuvarande lagstiftning såvitt avser sanktionsmöjligheter vid otillåtna upphandlingsförfaranden och felaktigt ingångna avtal.

Kommissionens stämning mot Tyskland i *Bockhorn och Braunschweig II* understryker vikten av att för det första upphandlande enheter i varje fall vid direktivstyrd upphandling inte ingår avtal utan att följa LOU:s procedurregler och för det andra att det i medlemslandet finns åtgärder som förhindrar fortgående brott mot upphandlingsdirektiven och ytterst mot EG-fördraget, genom att avtal som ingåtts genom ett otillåtet förfarande fortsätter att löpa och förhindrar tredje mans möjlighet att ta del av sina rättigheter på den inre marknaden. I Sverige saknas i dagsläget sanktionsmedel för att förmå upphandlande enheter att följa de allmänna förvaltningsdomstolarnas domar och det faktum att ett civilrättsligt bindande avtal vid ensidigt avslutande av avtalet från den upphandlande enhetens sida kan vara kostsamt för den upphandlande enheten är ett problematiskt faktum för den upphandlande enheten.

EG-rättsligt har den upphandlande enhetens skyldighet att avsluta upphandlingsrättsligt otillåtna avtal som är civilrättsligt bindande ännu inte slutligt klarlagts. NOU anser dock mot bakgrund av vad som framförts i detta yttrande att upphandlande enheter vid direktivstyrd upphandling snarast på lämpligt sätt bör avsluta avtal som inte ingåtts i enlighet med LOU, i synnerhet om brott mot LOU har konstaterats i lagakraftvunnen dom. Gör upphandlande enheter inte det finns det risk för att Sverige inte fullt ut anses ha uppfyllt sina skyldigheter i enlighet med EG-direktiven om offentlig upphandling och därmed inte uppfyllt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

För det fall en upphandling inte omfattas av upphandlingsdirektivens tillämpningsföreskrifter måste ändå de grundläggande EG-rättsliga principerna

som följer av EG-fördraget beaktas. I Sverige anses 6 kap. LOU till fullo inbegripa de grundläggande EG-rättsliga principerna. Därigenom bör Sverige kunna anses uppfylla sina skyldigheter i förhållande till EG-fördraget vad gäller upphandling som inte är direktivstyrd. Brott mot 6 kap. LOU *kan* därmed innebära ett åsidosättande av skyldigheter enligt EG-fördraget. Att inte följa procedurreglerna i 6 kap. kan även innebära att enbart en svensk reglering, som inte ger uttryck för en rättighet/skyldighet som härrör från EG-fördragets principer, bryts. Det kan därför ifrågasättas om en brist i Sveriges följsamhet mot skyldigheterna i EG-fördraget skall ligga till grund för ett krav på att de upphandlande enheterna skall följa en domstols dom vid upphandling enligt 6 kap. LOU. Inte desto mindre bör naturligtvis alla upphandlande enheter följa en allmän förvaltningsdomstols dom även vid sådana omständigheter. NOU anser således att en upphandlande enhet snarast på lämpligt sätt bör avsluta avtal som inte har ingåtts i enlighet med LOU, i synnerhet om brott mot LOU har konstaterats i lagakraftvunnen dom, även om den överträdda regeln i LOU inte har EG-rättslig bakgrund.

NOU:s bedömning får anses gälla åtminstone så länge det inte finns några sanktionsmedel i LOU eller på annat sätt som effektivt förhindrar upphandlande enheter att ingå och fullfölja avtal som inte är upphandlade på ett korrekt sätt.

I yttrandet framförde NOU sammanfattningsvis följande uppfattning.

NOU anser att upphandlande enheter snarast på lämpligt sätt bör avsluta avtal som inte ingåtts i enlighet med LOU, i synnerhet om brott mot LOU har konstaterats i lagakraftvunnen dom. Det synes i Sverige finnas brister i nuvarande lagstiftning såvitt avser sanktionsmöjligheter vid otillåtna upphandlingsförfaranden och felaktigt ingångna avtal.

Pär Cronhult kommenterade NOU:s yttrande.

Kommunstyrelsen i Upplands Väsby kommun lämnades tillfälle att kommentera NOU:s yttrande, men avstod.

I ett beslut den 29 juni 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Allmänt angående regleringen i LOU

I 1 kap. LOU finns allmänna bestämmelser om lagens tillämpningsområde m.m. De följande kapitlen innehåller särskilda regler om varuupphandling (2 kap.), upphandling av byggentreprenad (3 kap.), upphandling inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena (4. kap.), upphandling av tjänster (5 kap.), upphandling som understiger de tröskelvärden som anges i 2–5 kap., m.m. (6 kap.) samt överprövning, skadestånd m.m. (7 kap.).

LOU bygger såvitt avser upphandlingar enligt 2–5 kap. på EG-direktiv. I 6 kap. LOU regleras bl.a. upphandlingar som understiger de tröskelvärden som anges i 2–5 kap. samt upphandling av tjänster som avses i avdelning B i bilagan till lagen. Bestämmelserna i 6 kap. LOU är nationella, dock med undantag för 6 kap. 16 § (se Hentze och Sylwén, Offentlig upphandling s. 398). Av sistnämnda paragraf framgår bl.a. att om en upphandling av tjänster som avses i avdelning B i bilagan till LOU överstiger de tröskelvärden som anges i 4 och 5 kap. skall den upphandlande enheten tillämpa vissa angivna bestämmelser i 1, 4 och 5 kap. i lagen samt i fråga om upphandling

enligt 5 kap. lämna meddelande om att upphandlingen avslutats till Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. Beträffande de upphandlingar som grundas på nationella bestämmelser gäller ändå de grundläggande reglerna i EG-fördraget (se bl.a. Hentze och Sylwén s. 395 f. och EG-domstolens dom i målet Vestergaard [mål C-59/00]).

Av 7 kap. 1 § LOU framgår att en leverantör som anser att han lidit eller kan komma att lida skada på grund av att upphandlingsreglerna inte följts kan påkalla prövning hos länsrätten. Om den upphandlande enheten har brutit mot någon bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada skall rätten enligt 7 kap. 2 § första stycket LOU besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Angående Upplands Väsby kommuns agerande

Kommunstyrelsen i Upplands Väsby kommun beslutade den 30 augusti 2004 att hyra ut Vilundaparkens sim- och badanläggning m.m. till ett simsällskap. Den 11 november 2004 beslutade Kultur- och fritidsnämnden i Upplands Väsby kommun att anta ett tilläggsavtal till hyresavtalet. I tilläggsavtalet reglerades bl.a. förutsättningarna för driften av simhallen. Genom beslut av Kommunfullmäktige i Upplands Väsby kommun den 29 november 2004 medgavs simsällskapet ett årligt driftsbidrag från kommunen.

En leverantör ansökte hos Länsrätten i Stockholms län om överprövning enligt LOU av kommunens upphandling. Länsrätten konstaterade i sin dom i målet den 25 februari 2005 att det varit fråga om en direktupphandling av tjänster på vilken bestämmelserna i 6 kap. LOU var tillämpliga. I domen antecknade domstolen att det totala driftbidraget till simsällskapet för år 2005 uppgick till 2 767 000 kr. Länsrätten fann att omständigheterna i målet inte var sådana att en direktupphandling hade fått användas samt fastslog att kommunen överträtt LOU. Länsrätten beslutade i domen att kommunens upphandling av tjänster avseende drift av verksamheten vid sim- och badanläggningen skulle göras om. Domen vann laga kraft.

Kommunstyrelsen i Upplands Väsby kommun tog vid ett sammanträde den 11 april 2005 upp frågan om upphandling av driften av simhallen och beslutade att upphandling inte skulle ske.

Av kommunstyrelsens remissyttrande framgår att kommunen inte har ändrat sitt ställningstagande att inte göra om upphandlingen med anledning av länsrättens dom. Kommunen har således inte följt domen.

Det är av intresse i sammanhanget att beröra frågan huruvida den aktuella upphandlingen omfattades av EG-direktiv. Upphandlingen avsåg sådana tjänster som anges i avdelning B i bilagan till LOU (kategori 26, tjänster inom kultur-, fritids- och idrottsverksamhet) och var därmed en upphandling enligt 6 kap. LOU. Av uppgifterna i länsrättens dom i överprövningsmålet kan dras slutsatsen att värdet av upphandlingen översteg det tröskelvärde som anges i 5 kap. LOU och att bestämmelserna i 6 kap. 16 § LOU var tillämpliga på upphandlingen. Upphandlingen omfattades således av EG-direktiv.

Kommunstyrelsen har som skäl för sitt ställningstagande att inte följa länsrättens dom anfört i huvudsak att hyresavtalet och tilläggsavtalet med simsällskapet var civilrättsligt bindande avtal som kommunen inte kunde bryta utan att drabbas av en uppenbar risk för skadestånd. Jag gör inte någon prövning av om dessa avtal var civilrättsligt bindande utan behandlar i det följande endast om den invändning som kommunen har framfört var ett godtagbart skäl för att inte följa länsrättens dom.

När det gäller utformningen av den svenska upphandlingslagstiftningen kan konstateras att det utöver föreskrifterna i 7 kap. 2 § LOU om att domstolen kan besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts inte finns några särskilda bestämmelser om vilka konsekvenser en domstols avgörande har för en upphandlande enhet. Det finns inte heller någonstans i den nationella lagstiftningen föreskrifter som reglerar vilka effekter en företagen överprövning enligt LOU kan ha i avtalsrättsligt hänseende. Här kan också nämnas att i svensk nationell rätt saknas genomgående författningsföreskrifter som uttryckligen anger att en överprövande myndighets beslut skall följas av underinstanser som berörs av besluten. Detta har uppenbarligen ansetts självklart.

Regelverket i LOU bygger på att upphandlingen skall avslutas med ett upphandlingskontrakt. Vid en annan upphandling än direktupphandling får enligt 7 kap. 1 § tredje stycket LOU en ansökan om överprövning inte prövas efter den tidpunkt då ett upphandlingskontrakt föreligger. Den får dock prövas till dess att tio dagar gått från det att den upphandlande enheten lämnat upplysningar som avses i 1 kap. 28 § första stycket, eller rätten, om den har fattat ett interimistiskt beslut, upphävt det beslutet. I motiven till dessa bestämmelser uttalades beträffande frågan om civilrättslig bundenhet av avtal bl.a. följande (prop. 2001/02:142 s. 78).

Till skillnad från kommitténs förslag medför regeringens förslag att parterna kan vara civilrättsligt bundna av ett avtal trots att detta avtal inte är ett upphandlingskontrakt och därför inte avslutar upphandlingen enligt reglerna i LOU. Det innebär att den allmänna förvaltningsdomstolen vid överprövning av upphandlingen skall bortse från ett avtal som kan vara civilrättsligt bindande om avtalet inte utgör ett upphandlingskontrakt. – – –

Om civilrättslig avtalsbundenhet uppstått innan upphandlingen avslutas riskerar en upphandlande enhet att bli skadeståndsskyldig gentemot den leverantör som först tilldelats upphandlingskontraktet. Om allmän förvaltningsdomstol beslutar att upphandlingen skall göras om kan enheten inte rimligtvis fullfölja det första avtalet. För att undvika en civilrättslig bundenhet i förhållande till en viss leverantör innan upphandlingen är avslutad bör en upphandlande enhet därför se till att i förfrågningsunderlaget ange att avtal sluts genom ett upphandlingskontrakt. För tiden fram till upphandlingens avslutande kan enheten vidare välja att ingå ett villkorat avtal.

Motivuttalandena visar enligt min mening på distinktionen mellan den förvaltningsrättsliga, offentligrättsliga, regleringen i LOU och den avtalsrättsliga aspekten av ett upphandlingsförfarande. Uttalandena talar för att den omständigheten att ett civilrättligt avtal kan föreligga inte skall påverka de upphandlande enheternas skyldighet att följa domstolarnas avgöranden i mål om överprövning enligt LOU.

NOU har i sitt yttrande, huvudsakligen mot bakgrund av den EG-rättsliga reglering som aktualiseras vid tillämpning av LOU, diskuterat olika aspekter beträffande frågor som är aktuella i ärendet. NOU har anfört att det enligt svensk lagstiftning inte finns någon uttalad skyldighet att säga upp ett avtal även om en förvaltningsdomstol i ett avgörande i mål om överprövning har konstaterat att avtalet ingåtts utan tillämpning av ett korrekt upphandlingsförfarande enligt LOU och domstolen beslutat att upphandlingen därför skall göras om. Nämnden har i detta hänseende pekat på att enligt art. 2.6 i det s.k. klassiska rättsmedelsdirektivet (89/665/EEG) skall verkan av den nationella domstolens beslut på ett redan slutet avtal regleras i nationell rätt. Enligt NOU är i dag utgångsläget för denna bedömning tillämpning av den civilrättsliga grundregeln att avtalet skall hållas. Nämnden har också anfört att enligt artikel 2.7 i det nyss nämnda direktivet är varje medlemsstat skyldig att ha bestämmelser som garanterar att den allmänna förvaltningsdomstolens beslut åtlyds. Vidare har NOU anfört bl.a. att mot bakgrund av uttalanden i avgöranden av EG-domstolen synes det i Sverige finnas brister i nuvarande lagstiftning såvitt avser sanktionsmöjligheter vid otillåtna upphandlingsförfaranden och felaktigt ingångna avtal.

Direktiv 89/665/EEG innehåller bl.a. följande.

Artikel 1.1

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att garantera, att en upphandlande myndighets beslut prövas effektivt, vad beträffar upphandling inom ramen för direktiv 71/305/EEG och 77/62/EEG. I synnerhet skall prövningar göras skyndsamt enligt reglerna i följande artiklar, där särskilt uppmärksammas artikel 2.7 för de fall upphandlingsbeslut innefattar överträdelse av gemenskapsrätten för offentlig upphandling eller nationella bestämmelser om införande av sådan lag.

– – –

Artikel 2.1

Medlemsstaterna skall se till att införda bestämmelser om prövning enligt artikel 1 innefattar behörighet att

a) så tidigt som möjligt vidta interimistiska åtgärder för att rätta påstådda överträdelser eller förhindra ytterligare skada för berörda intressen, inklusive åtgärder för att uppskjuta eller garantera uppskjutandet av upphandlingsförfarandet liksom att förhindra verkställighet av den upphandlande myndighetens beslut,
b) antingen åsidosätta eller garantera åsidosättande av olagliga beslut, vilket innefattar undanröjandet av diskriminerande tekniska, ekonomiska eller finansiella specifikationer i anbuds- eller kontraktshandlingarna eller i varje annat dokument som har samband med upphandlingen – – –

Artikel 2.6

Verkan av att behörighet har utövats enligt punkt 1 på ett redan slutet avtal om upphandling skall regleras i nationell lag.

Medlemsstaterna får dessutom bestämma att, utom i fall där ett beslut måste undanröjas innan ersättning ges ut, prövningsorganets behörighet sedan ett upphandlingsavtal genomförts skall begränsas till att lämna ersättning till den som lidit skada av överträdelsen.

Artikel 2.7

Medlemsstaterna skall se till att införa bestämmelser, som garanterar, att granskningsorganens beslut verkligen åtlyds.

EG-domstolen har, som NOU berört i sitt yttrande, i mål angående upphandlingsförfaranden gjort uttalanden rörande frågan om civilrättslig avtalsbundenhet (dom den 10 april 2003 C-20/01 och C-28/01, Kommissionen mot Tyskland REG 2003 s. I-3609). Det är enligt min mening inte klart hur långtgående slutsatser som kan dras av uttalandena i domen när det gäller den situation som är aktuell i detta ärende.

Mot den angivna bakgrunden föranleder kommunens handlande följande uttalanden.

Länsrätten har vid sin prövning av upphandlingsmålet beslutat att kommunens upphandling skulle göras om. Domstolen har uppenbarligen ansett att det inte till följd av de avtal som ingåtts fanns några hinder för att pröva målet i sak och besluta att upphandlingen skulle göras om. Om kommunen av något skäl inte kunde acceptera länsrättens dom skulle kommunen givetvis ha överklagat den för att försöka åstadkomma en ändring av domen. Kommunen överklagade inte domen, som därför vann laga kraft.

Regelverket om offentlig upphandling innehåller krav på upphandlande enheters handläggning vid upphandling. Det måste förutsättas att de upphandlande enheterna har kunskap om dessa regler och de skyldigheter som därigenom åligger dem. Ingåendet av ett avtal mellan en upphandlande enhet och en leverantör kräver en gemensam partsavsikt och således någon form av aktivt agerande från den upphandlande enhetens sida. Om man skulle ha den uppfattningen att ingåendet av ett civilrättsligt bindande avtal medför att den upphandlande enheten inte är skyldig att följa domstolens avgörande skulle man samtidigt acceptera att den upphandlande enheten genom möjligheten att ingå ett sådant avtal tillåts förfoga över skyldigheten att följa domstolsavgörandet. Detta framstår givetvis som helt orimligt.

Kravet i artikel 1.1 i direktiv 89/665/EEG att en upphandlande myndighets beslut skall kunna prövas effektivt måste rimligen innebära att denna prövning skall ges rättslig verkan.

Sammantaget anser jag sålunda att Upplands Väsby kommun varit skyldig att följa länsrättens beslut om att upphandlingen skulle göras om.

Pär Cronhult har begärt att JO skall inleda ett straffrättsligt förfarande mot ledamöterna i kommunstyrelsen och anfört att myndighetens underlåtenhet att följa länsrättens avgörande varit att betrakta som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. En förutsättning för att tjänstefel skall anses föreligga är att någon *vid myndighetsutövning* har åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Pär Cronhult har anfört att beslut i upphandlingsärenden får anses utgöra myndighetsutövning och till stöd för detta åberopat ett rättsutlåtande.

Jag har i ett tidigare ärende, i vilket jag konstaterade att en kommun hade trotsat en förvaltningsdomstols avgörande i ett mål om överprövning enligt LOU, gjort bedömningen att upphandling inte innefattar myndighetsutövning (JO 2002/03 s. 446). Detta får också anses vara en vedertagen uppfattning (se

bl.a. prop. 2001/02:142 s. 61 och 65, Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 u. 2007 s. 25, Hentze och Sylwén s. 478, samt prop. 2006/07:128 del 1 s. 142 f. och 240 och del 2 s. 598). De nu angivna hänvisningarna rör uttalanden som närmast synes avse huruvida upphandling skall anses som myndighetsutövning vid tillämpningen av bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223). Detta påverkar dock inte min nyss redovisade uppfattning. Jag har sålunda redan med hänsyn till min inställning om huruvida myndighetsutövning föreligger bedömt att ett straffrättsligt förfarande inte hade kunnat bli aktuellt i ärendet. Eftersom förtroendevalda inte heller omfattas av något lagreglerat eller kollektivavtalsreglerat disciplinansvar kan ett disciplinärt förfarande gentemot ledamöterna i kommunstyrelsen inte heller komma i fråga. Jag får med hänsyn till detta stanna vid den mycket allvarliga kritik som ligger i det förut anförda.

NOU har, som nämnts i det föregående, med hänvisning till artikel 2.7 i rättsmedelsdirektiven och avgöranden i EG-domstolen anfört att det i Sverige synes finnas brister i lagstiftningen när det gäller sanktionsmöjligheter vid otillåtna upphandlingsförfaranden. Även om jag anser att frågan huruvida Sverige har brustit i sina skyldigheter att införliva direktiven inte är av betydelse för bedömningen av kommunens agerande i detta ärende kan jag konstatera att mer ingripande sanktioner inte kan bli aktuella i fall som det förevarande. Som nämnts har jag också i ett tidigare ärende funnit att en kommun trotsat ett domstolsavgörande i ett mål enligt LOU. Jag kritiserade kommunen men fann liksom i detta ärende inte förutsättningar att driva saken vidare. Mina erfarenheter talar för att finns ett behov av ytterligare sanktionsmöjligheter på området. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Ärendet avslutas.

En kommun har uppdragit åt en advokat att föra kommunens talan vid ärendehandläggning hos kommunen. Fråga om uppdraget varit rättsenligt, bl.a. huruvida det varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning

(Dnr 4510-2005)

Anmälan

I en anmälan klagade M.H. och W.H. på Kommunstyrelsen i Aneby kommun med anledning av handläggningen av ett ärende om bostadsanpassningsbidrag. De framförde bl.a. att kommunen i samband med att den skulle verkställa en länsrättsdom om deras rätt till bostadsanpassningsbidrag hade överlämnat handläggningen av ärendet till en advokat.

Utredning

Handlingarna rörande M.H:s och W.H:s ärende om bostadsanpassningsbidrag hämtades in från Aneby kommun. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Genom en dom den 21 juni 2004 biföll Länsrätten i Jönköpings län M.H:s och W.H:s överklagande av ett av vård- och omsorgsutskottet i Aneby kommun fattat beslut rörande bostadsanpassningsbidrag. Kommunen överklagade inte domen. Ordföranden i vård- och omsorgsutskottet beslutade den 10 september 2004 att anlita ett juridiskt ombud för att ”föra utskottets talan i ärendet”. Beslutet motiverades med att den psykosociala arbetsmiljön för de tjänstemän som var involverade i ärendet inte gick att säkerställa. Vid den skriftväxling som därefter skedde mellan kommunen å ena sidan och M.H. och W.H. å andra sidan företräddes kommunen av advokaten Sture Larsson. Vård- och omsorgsutskottet beslutade den 23 november 2004 att bevilja M.H. och W.H. bostadsanpassningsbidrag för bl.a. två trappstolshissar. Genom beslut av utskottet den 4 februari 2005 och den 9 augusti 2005 beviljades M.H. och W.H. ytterligare bostadsanpassningsbidrag. Även inför dessa beslut biträddes kommunen vid kontakterna med M.H. och W.H. av Sture Larsson. De skrivelser som Sture Larsson undertecknade i ärendet upprättades på hans advokatfirmas brevpapper. Av kommunens handlingar kunde utläsas att Sture Larsson i några fall skriftligen efterfrågat direktiv från kommunen om hur han skulle förfara under den vidare handläggningen av ärendet.

Kommunstyrelsen i Aneby kommun anmodades därefter att, mot bakgrund av i remissen angivna författningsföreskrifter om överlämnande av förvaltningsuppgifter samt med hänvisning till tidigare JO-beslut i saken, göra en utredning och yttra sig beträffande de arbetsuppgifter som Sture Larsson hade utfört.

I ett av kommunstyrelsen den 7 februari 2006 beslutat yttrande anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Aneby kommuns vård- och omsorgsverksamhet har under flera år haft kontakt med M.H. och W.H.

I dom den 21 juni 2004 fann Länsrätten i Jönköpings län, att en installation av trappstolshissar var nödvändig för att M.H:s och W.H:s bostad skulle vara ändamålsenlig, samt återförvisade målet till kommunen för erforderlig handläggning. Vård- och omsorgsutskottet beslutade vid sammanträde den 30 juni att inte överklaga länsrättens dom vilket innebar att installera en trappstolshiss. Vidare beslutade vård- och omsorgsutskottet vid samma sammanträde att uppdra åt enhetschef Lena Hägg-Råsberg att snarast ta fram erforderliga beslutsunderlag för redovisning i vård- och omsorgsutskottet, bilaga 1. Lena Hägg-Råsberg är enhetschef vid Aneby kommuns rehabenhet samt ansvarig för kommunens bostadsanpassningsutredningar.

Efter att domen vunnit laga kraft påbörjade kommunen arbetet med att verkställa domen. I samband med det uppstod problem, då W.H. inte tillät att kommunens ansvariga tjänsteman fick tillträde till makarnas bostad i samband med offerttagning.

I brev den 23 augusti meddelade Lena Hägg-Råsberg makarnas ombud advokat Bengt Svegfors datum för ett hembesök hos M.H. och W.H., bilaga 2. Advokat Svegfors lät meddela att tidpunkten för aviserat hembesök inte passade, bilaga 3, varvid Lena Hägg-Råsberg bad Svegfors att återkomma med 6–8 förslag på tider som passade M.H. och W.H. och advokat Svegfors för hembesök, bilaga 4. Advokat Svegfors återkom den 1 september med förslag

på tider och i samma e-postmeddelande lät han meddela, att W.H. bestämt uttryckt att han inte önskar Lena Hägg-Råsberg med vid ett ev. besök på hans och hustruns fastighet, bilaga 5.

Kommunens ansvariga tjänsteman i ärendet hindrades därmed att verkställa vård- och omsorgsutskottets uppdrag.

I ovanstående e-postmeddelande den 1 september, bilaga 5, påtalade advokat Svegfors också att en vertikalhiss i första hand skulle installeras och att detta ”inte uteslöts i länsrättens beslut”. Ordföranden i vård- och omsorgsutskottet beslutade då att anlita ett juridiskt ombud för att föra utskottets talan i ärendet. I beslutsprotokollet motiverades ordförandens beslut om att anlita juridiskt ombud med att den psykosociala arbetsmiljön inte gick att säkerställa för tjänstemän involverade i ärendet. Huvudskälet för beslutet var dock att oenighet uppkommit med M.H. och W.H. om hur länsrättens dom skulle verkställas och att kommunens ansvariga tjänsteman inte fick tillträde till W.H:s bostad. För uppdraget anlitades advokat Sture Larsson. Handläggningen av ärendet överlämnades aldrig till advokat Sture Larsson, utan han anlitades för att vara vård- och omsorgsutskottet behjälplig i kommunikation med M.H:s och W.H:s advokat samt för att bistå med juridisk kompetens.

Den 24 september 2004 inkom ytterligare en skrivelse från Bengt Svegfors, i vilken denne efterlyste besked om ”vilken typ av hissanordning som kommer att installeras trappstolshiss eller vertikalhiss”.

Den 14 oktober 2004 gick ansvariga tjänstemän och Sture Larsson igenom ärendet. Sture Larsson kontaktade per telefon advokaten Bengt Svegfors som hävdade att kommunen borde ikläda sig rollen som installatör av hissarna samt framhöll att återställningsbidrag kunde komma att avkrävas kommunen. Vid den fortsatta genomgången mellan tjänstemän och Sture Larsson gjordes bedömningen att Bengt Svegfors krav kunde kräva ett offentligt upphandlingsförfarande, som kunde innebära att kommunen skulle få ett entreprenadrättsligt ansvar visavi M.H. och W.H. Detta ansågs inte lämpligt och det var inte något som ålåg kommunen enligt vare sig lagen om bostadsanpassningsbidrag eller länsrättens dom, varför det uppdrogs åt Sture Larsson att underrätta Bengt Svegfors om kommunens inställning.

– – –

Inkomna anbud granskades av ansvariga tjänstemän och Sture Larsson, varpå erforderliga bidragsbeslut fattades av vård- och omsorgsutskottet. På motsvarande sätt handlades övriga frågor som uppkom.

Av det framförda framgår att ärendet – närmast till följd av invändningar och påstående från M.H:s och W.H:s ombud – kom att inrymma ett antal juridiska frågor som kommunen hade att hantera. Frågorna, som inte var okomplicerade gäller hur länsrättens dom skall tolkas och verkställas, om kommunen skulle beställa och installera hissarna, vilka upphandlingsrättsliga och entreprenadrättsliga problem som detta i så fall skulle aktualisera, hur inhämtande av anbud skall bedömas juridiskt och ekonomiskt etc. På grund härav och då kommunen inte har någon egen jurist anställd, har det varit naturligt att anlita en extern juristkonsult.

Sture Larssons uppdrag har varit ett rent konsultuppdrag. Han har inte i något avseende agerat på egen hand. De brev som han har skrivit har föregåtts av genomgångar med ansvariga tjänstemän, och förekommande beslut har fattats av vederbörande kommunala organ. Sture Larsson har aldrig haft kontakt med M.H. och W.H., utan endast korresponderat med Bengt Svegfors. Någon överlämning till Sture Larsson av kommunens myndighetsutövning i ärendet har det således inte varit frågan om.

Med utredningen som grund vill kommunstyrelsen betona att de uppgifter som Sture Larsson har utfört för Aneby kommuns räkning är:

- Kommunicering i ärendet med M.H:s och W.H:s advokat
- Juridiskt stöd åt vård- och omsorgsutskottet för att kunna nå målet att verkställa länsrättens dom

- Biträda vård- och omsorgsutskottet med tolkning av skrivelser från M.H:s och W.H:s ombud
- Vara kommunen juridisk behjälplig med gränssättning gällande kommunens insats utifrån länsrättens dom

W.H. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han hade hos kommunen begärt att få ta del av avtal eller andra handlingar som styrkte advokatens rätt att handlägga ärendet om bostadsanpassningsbidrag. Kommunens vård- och omsorgschef besvarade hans begäran genom att hänvisa till vissa punkter i kommunstyrelsens delegationsordning, bl.a. beträffande delegation av ”Beslut om att utse ombud i mål eller ärenden vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol”.

I ett beslut den 26 juni 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Min granskning i ärendet har endast tagit sikte på vad M.H. och W.H. har framfört i sin anmälan om att en advokat, Sture Larsson, deltagit i kommunens handläggning av ärendet om bostadsanpassningsbidrag. Klagomålen i denna del berör grundläggande frågor om bl.a. överlämnande av förvaltningsuppgifter.

Möjligheten att inom det kommunala området överlämna förvaltningsuppgifter regleras i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900). Av bestämmelsen framgår att kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige kan lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. I samma bestämmelse anges att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Regeln i 3 kap. 16 § kommunallagen har kommit till för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Regeln har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningarna för kommuner och landsting att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt (se bet. 1990/91:KU38 s. 44). Vad som avses i paragrafen med att en särskild ordning har föreskrivits har berörts i förarbetsuttalanden (prop. 1992/93:43 s. 5). En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angetts att ett visst kommunalt organ skall handha denna. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheten till detta är beroende främst av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

Som framgått krävs stöd i lag för ett överlämnande beträffande sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut, gynnande eller missgynnande, eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Bestämmelser om bostadsanpassningsbidrag

och om kommunernas uppgifter på detta område finns huvudsakligen i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. Beslut om bostadsanpassningsbidrag innefattar myndighetsutövning. Det får beträffande sådana fall anses att även beredningen inför beslutet innefattar myndighetsutövning (jfr JO 2001/02 s. 250). Bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen bör inte ges annan innebörd än att den tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet anses i princip utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.

En kommun anses dock ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra en viss arbetsuppgift. Uppdragstagarens ställning i förhållande till den uppdragsgivande myndigheten har betydelse för frågan om uppdraget över huvud taget utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgifter. En uppdragstagare kan, under förutsättning att det är fråga om en fysisk person, ha sådan anknytning till myndigheten att han eller hon anses delta i myndighetens verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under myndighetens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda hos myndigheten. För uppdragstagare av detta slag, s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare, är bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) direkt tillämpliga. Vidare kommer de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att vara allmänna handlingar i myndighetens verksamhet. Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar blir direkt tillämpliga beträffande en sådan uppdragstagare. (Se bl.a. JO 2001/02 s. 250 och JO 2006/07 s. 461).

Vad som har kommit fram angående kommunens handläggning av det aktuella ärendet föranleder följande uttalanden.

Inledningsvis kan konstateras att det inte har gjorts gällande att kommunfullmäktige skulle ha fattat beslut om överlämnande av den nu aktuella handläggningen. Redan av det skälet hade kommunstyrelsen inte fått lämna över handläggningen till någon annan. Ett sådant överlämnande hade enligt min mening också varit otillåtet på grund av att de aktuella förvaltningsuppgifterna har innefattat myndighetsutövning.

Kommunstyrelsen har emellertid i remissyttrandet anfört att handläggningen av ärendet inte lämnades över till advokaten. Enligt myndigheten anlitades denne som juridiskt ombud för att föra kommunens talan i ärendet. Kommunen har också anfört att advokaten i egenskap av konsult skulle bistå med juridisk kompetens samt utföra kommuniceringsuppgifter i kontakterna med M.H. och W.H. genom deras ombud. Enligt styrelsen agerade advokaten inte på egen hand utan de brev som han skrev föregicks av genomgångar med ansvariga tjänstemän hos kommunen och beslut fattades av nämnden genom det berörda utskottet.

Som anförts i det föregående kan en uppdragstagare, under förutsättning att det är fråga om en fysisk person, ha sådan anknytning till en myndighet att han eller hon anses delta i myndighetens verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under myndighetens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda hos myndigheten.

När det gäller vad som har upplysts om att advokaten anlitades som ombud för att föra kommunens talan i ärendet vill jag särskilt anföra följande. Det förekommer att myndigheter anlitar ombud, t.ex. en advokat, för att föra myndighetens talan vid domstolar och andra myndigheter. Det rör sig då om att företräda en myndighet i dess egenskap av part i rättsliga processer som handläggs hos andra instanser. Att en myndighet skulle låta sig företrädas av ombud vid ärendehandläggningen hos den egna myndigheten är en helt annan sak och enligt min mening inte en sådan situation där myndigheten har möjlighet att anlita ett ombud. Myndigheten för i den situationen inte någon talan utan fullgör sina i författning angivna förvaltningsuppgifter. Från allmänna utgångspunkter kan tilläggas att det är angeläget att i synnerhet enskilda som har kontakter med en myndighet inte ges intrycket av att den handläggning som myndigheten är ansvarig för sköts av någon utanför myndigheten. Det finns annars en klar risk för att enskilda tror att de grundläggande författningsföreskrifterna angående ärendehandläggning och myndigheternas uppgifter i övrigt, t.ex. reglerna i förvaltningslagen (1986:223) och bestämmelserna rörande offentlighetsprincipen, inte är tillämpliga vid handläggningen.

Kommunstyrelsen har i ärendet lämnat knapphändiga upplysningar angående rättsförhållandet mellan nämnden och advokaten. Något skriftligt avtal dem emellan har såvitt framkommit inte upprättats. Till synes har kommunen inte ens varit medveten om de rättsliga överväganden som borde ha aktualiserats innan uppdraget lämnades till advokaten. Vad som har kommit fram i ärendet talar enligt min mening entydigt för att advokatens medverkan inte varit förenlig med de principer som jag nyss har redogjort för. Kommunen bör fortsättningsvis på annat sätt än som har skett tillförsäkra sig om den juridiska sakkunskap som verksamheten kräver. Jag stannar vid dessa uttalanden.

M.H:s och W.H:s klagomål i övrigt föranleder inte någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga om personal vid ett gruppboende har åsidosatt sin tystnadsplikt genom att i en insändare lämna ut vissa uppgifter om en enskild

(Dnr 4167-2005)

Bakgrund

I en tidningsartikel i Helsingborgs dagblad den 2 augusti 2005 behandlades ett ärende rörande en kvinna, L.Å., som tidigare hade bott i en gruppbostad på Björktrastgatan i Helsingborgs kommun. Artikeln gällde det förhållandet att L.Å. hade tvingats att betala dubbla hyror när hon flyttade från gruppboendet till en egen lägenhet. I artikeln nämndes L.Å. vid namn och till viss del redovisades hennes personliga förhållanden.

Personalen vid gruppboendet på Björktrastgatan bemötte, i en insändare i Helsingborgs dagblad den 6 augusti 2005, vissa uppgifter i den ovan angivna artikeln. I insändaren nämndes inte L.Å. vid namn men en hänvisning gjordes till den tidigare artikeln.

I insändaren anfördes bl.a. följande.

/– – – /

I bildtexten står det att det inte fanns resurser på gruppboendet till några särskilda aktiviteter för brukarens del. Det stämmer inte. Hon har tidigare varit iväg på Tivoli i Köpenhamn, tivoli i Helsingborg, på Väla, i stan, på stranden, på många kalas och läger med sina kompisar etcetera.

Kontaktpersonen gjorde många aktiviteter med brukaren när hon bodde här, men på senare tid, när flytten närmade sig, tilläts inte annan personal att göra detsamma, eftersom brukaren inte hade ekonomi till det.

/– – –/

Anmälan

Kooperativet Helsingborgs Independent Living (HIL) framförde, genom ordföranden A.C., klagomål mot personalen vid gruppboendet. HIL gjorde gällande att personalen hade brutit mot sin tystnadsplikt genom att i insändaren lämna ut uppgifter om L.Å:s personliga förhållanden. Till anmälan fogades den aktuella tidningsartikeln respektive insändaren.

Utredning

Anmälan remitterades till Vård- och omsorgsnämnden i Helsingborgs kommun för utredning och yttrande.

I sitt remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

/– – –/

Vård- och omsorgsnämnden vill inledningsvis anföra att den i ärendet aktuella insändaren är uttryck för personalens privata åsikter om det inträffade. Insändaren har inte utformats i samförstånd med ansvariga chefer eller förvaltningsledning. Nämnden har i övrigt följande att anföra.

L.Å. bodde i gruppbostaden på Björktrastgatan i drygt ett halvår. Hon flyttade därefter till egen lägenhet med stöd av personlig assistans.

Artikeln i Helsingborgs Dagblad den 2 augusti 2005 handlade om att L.Å. tvingats betala dubbla hyror när hon flyttade från sin gruppbostad till en egen lägenhet. I artikeln framfördes också att L.Å. inte trivdes i gruppbostaden, bl.a. angavs att hon inte kunde delta i de aktiviteter hon tidigare hade där.

Personalen i gruppbostaden ville, efter att ha läst artikeln i Helsingborgs Dagblad, bemöta vissa av uppgifterna. De skrev därför en insändare där de framförde sina synpunkter. Syftet med insändaren var att påtala att den aktuella gruppbostaden bedriver en bra verksamhet och att personalen där arbetade för brukarnas bästa. Insändaren var helt avidentifierad och L.Å:s namn utlämnades inte i denna.

Vård- och omsorgsnämnden anser att det är olyckligt att personalen i en insändare har bemött synpunkter på en verksamhet och därigenom lämnat vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Nämnden vill dock påtala att L.Å:s namn inte framgick av insändaren. Däremot nämndes den tidningsartikel som namngav L.Å. och denna artikel har inte på något sätt initierats av gruppbostaden. Endast om man läser artikeln och insändaren tillsammans kan man utläsa att det är L.Å. ärendet handlar om. Vidare vill vård- och omsorgsnämnden framhålla att de personliga förhållanden som framkommer av insändaren endast i ringa omfattning kan anses ha medfört en kränkning av L.Å:s integritet och därigenom åsamkat henne skada.

Vård- och omsorgsnämnden vill också anföra att personalens syfte med insändaren enbart var att framhålla att de bedriver en väl fungerande verksamhet på gruppbostaden och att de försökt arbeta för L.Å:s bästa. De har således inte uppsåtligen lämnat ut uppgifter om L.Å:s personliga förhållanden.

Sammanfattningsvis anser vård- och omsorgsnämnden att det inträffade är mycket beklagligt men att förfarandet inte är anse som något brott mot tystnadsplikten.

Med anledning av dessa händelser har ansvarig enhetschef haft en genomgång med all personal om sekretesslagstiftningens innehåll och innebörd. Sådan information kommer även hållas löpande för övrig personal inom vård- och omsorgsförvaltningens LSS-verksamhet. Information om offentlighet och sekretess ingår också i vård- och omsorgsförvaltningens centrala introduktionsprogram som all personal inom förvaltningen måste få del av. Vikten av att följa dessa regler framhålls redan i dag, men kommer i framtiden att påtalas ännu tydligare.

HIL yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 6 november 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Inom socialtjänsten råder enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I bestämmelsens tredje stycke anges att med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om bl.a. socialtjänst och om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Som framgår av sekretessbestämmelsen i 7 kap. 4 § SekrL är en av förutsättningarna för att sekretess skall gälla att det inte kan uteslutas att den en-

skilde eller honom närstående lider men om uppgiften lämnas ut. Huruvida så skulle vara fallet är givetvis alltid en bedömningsfråga, men konstruktionen av det aktuella stadgandet är sådan att det föreligger en presumtion för sekretess.

Bundna av sekretessen enligt nämnda bestämmelse är, förutom den myndighet där uppgiften finns, personer som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften (1 kap. 6 § SekrL).

I 20 kap. 3 § brottsbalken stadgas att om någon röjer uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, skall han, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, dömas för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt andra stycket i bestämmelsen skall den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömas till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.

När det gäller sådana uppgifter som har lämnats för publicering i massmedia aktualiseras även bestämmelserna om s.k. meddelarfrihet. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) står det envar fritt att lämna uppgifter till en tidning om syftet är att uppgifterna skall offentliggöras i tidningen. Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. I 7 kap. 3 § TF finns vissa begränsningar i denna frihet. Där nämns som ett undantag från meddelarfriheten uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt som anges i särskild lag (punkten 3). De fall som omfattas av begränsningen enligt 7 kap. 3 § 3 TF framgår av 16 kap. 1 § SekrL. I den uppräkning som görs där nämns bl.a. uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 7 kap. 4 § SekrL. Detta innebär att om någon genom att lämna uppgift till en tidning uppsåtligen röjer uppgift som omfattas av socialtjänstsekretess kan personen dömas för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken). Om röjandet av sekretessbelagd uppgift i nu nämnt sammanhang sker av oaktsamhet föreligger däremot inte något brott.

Bedömning

Inledningsvis kan det konstateras att personalen vid gruppboendet tillhör den krets av personer som har tystnadsplikt på grund av bestämmelsen om sekretess inom socialtjänsten.

Nämnden har medgett att personalen, genom att i en insändare bemöta synpunkter på den verksamhet som bedrivs vid gruppboendet, kommit att lämna ut vissa uppgifter om L.Å:s personliga förhållanden. I vart fall de uppgifter som rör hennes ekonomiska situation får anses vara sådana att de i sig omfattas av sekretesskyddet i 7 kap. 4 § SekrL.

För att en person skall anses lida men av att uppgifter om henne lämnas ut, måste det vara möjligt att hänföra uppgifterna till henne. I allmänhet kan man således lämna ut s.k. avidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer. Såsom uttalas i förarbetena till sekretesslagen kan det dock i

enstaka fall tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften spåras (prop. 1979/80:2 s. 84).

L.Å. nämndes förvisso inte vid namn i den insändare som personalen skrev. Genom att hänvisa till den tidigare artikeln, som var införd bara några dagar tidigare och där L.Å. framträdde under sitt eget namn, har dock läsaren utan större efterforskningar kunnat förstå vem uppgifterna avsåg.

För att sekretess för en uppgift skall anses föreligga i det enskilda fallet krävs emellertid vidare att det vid en menprövning görs bedömningen att det inte kan uteslutas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften lämnas ut. I förevarande fall får det, med hänsyn till uppgifternas karaktär och till att L.Å. tidigare framträtt under sitt eget namn, anses vara osäkert hur den bedömningen skulle utfalla vid en fortsatt rättslig prövning. Det är inte helt givet att sekretess då skulle anses ha gällt för uppgifterna.

Till detta kommer att ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, eftersom uppgifterna i fråga har lämnats till massmedia, endast kan aktualiseras när någon uppsåtligen röjer uppgift som omfattas av socialtjänstsekretess. Med beaktande av samtliga omständigheter i ärendet, bl.a. vad som har angetts angående personalens syfte med insändaren, finns det inte anledning att anta annat än att utlämnandet, även om sekretess skulle anses gälla för uppgifterna, har skett av oaktsamhet. Vid sådant förhållande är uppgiftslämnandet inte straffbart.

Jag har mot bakgrund av det anförda inte funnit skäl att gå vidare i saken.

Fråga om röjande av sekretessbelagda uppgifter; felaktig hantering när ett e-postmeddelande skapats har medfört att mottagaren haft möjlighet att ta del av uppgifter rörande en annan person

(Dnr 2437-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde H.O. och K.E. klagomål mot Mats Karlsson, chef för enheten för handikapp, psykiatri och beroende, socialtjänsten i Nacka kommun. Anmälarna anförde bl.a. att Mats Karlsson genom ett e-postmeddelande hade spridit sekretessbelagda uppgifter rörande deras dotter, M., till en utomstående person. Till anmälan hade fogats vissa handlingar.

Utredning

Socialnämnden i Nacka kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i H.O:s och K.E:s anmälan till JO. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av ordföranden Eva Öhbom Ekdahl och tf. socialdirektören Eva Jobring upprättat yttrande i vilket anfördes i huvudsak följande.

Enheten för Handikapp, psykiatri och beroende skickade på uttrycklig begäran ett brev om korttidsvistelse i form av så kallad kolloverksamhet, per e-

post till en förälder till ett barn som är berättigad till insatser enligt lagen om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Vid framtagandet av brevet skrevs det inte i en ny mall för utgående skrivelser utan ett äldre dokument återanvändes och informationen i det anpassades efter det barn det nu handlade om. När brevet öppnades elektroniskt kunde föräldern spåra ändringar i brevet, genom att alla ändringar var markerade i marginalen eller kunde tas fram genom att använda funktionen ”spåra ändringar” i verktygsmenyn. Föräldern fick på det sättet del av information som funnits i det första dokumentet, om ett annat barn.

Det inträffade är inte acceptabelt och beror på en oavsiktlig men felaktig hantering av word-programmet och att det nya brevet inte har skrivits i en nyöppnad dokumentmall. Rutiner som syftar till att det inträffade inte ska kunna hända igen har skapats och skall tillämpas inom samtliga enheter under Socialnämndens ansvarsområde. Socialdirektören kommer att redovisa det inträffade för kommunens tjänstemannaledning för att även den övriga organisationen i kommunen skall observera behovet av motsvarande rutiner.

De utarbetade rutinerna innebär att en ny, inte tidigare använd mall alltid skall användas. Till dess kommunen har tekniska förutsättningar att förhindra att borttagen text kan återskapas – oavsett att ny dokumentmall används i varje enskilt fall – kommer brev skickas som vanlig post och inte elektroniskt.

Socialnämnden beklagar det inträffade men vill framhålla att det inte funnits någon avsikt att lämna ut information på det sätt som skett i detta fall.

H.O. och K.E. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Det kom till JO:s kännedom att Datainspektionen hade utrett frågan om den behandling av personuppgifter som ägt rum genom att ifrågavarande e-postmeddelande hade skickats (Datainspektionens ärende dnr 1082-2006). I anledning av detta inhämtades kopia av Datainspektionens beslut den 12 december 2006 i ärendet. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Datainspektionen konstaterar att Socialnämnden i Nacka kommun har behandlat känsliga personuppgifter i sitt e-postsystem utan att vidta tillräckliga säkerhetsåtgärder enligt 31 § personuppgiftslagen.

Datainspektionen förelägger Socialnämnden i Nacka kommun att krypteringsskydda känsliga personuppgifter när de kommuniceras över ett öppet nät samt att vidta tekniska åtgärder för att säkerställa att endast den tänkta mottagaren kan ta del av uppgifterna.

I ett beslut den 18 april 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt huvudregeln i 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. I bestämmelsens tredje stycke anges att med socialtjänst jämställs bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Uppgift om att en viss person erhåller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som typiskt sett omfattas av sekretessbestämmelsen. Även uppgift om en persons adress anses falla under begreppet personliga förhållanden (se prop. 1979/80:2 del A s. 84 och s. 181).

Den nämnda sekretessbestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i huvudsak innebär att uppgifter om enskilds personliga förhållanden inte kan lämnas ut utan den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till.

Av utredningen framgår följande. En person hade ställt vissa frågor till socialtjänsten i Nacka kommun angående s.k. kolloverksamhet. Socialtjänsten besvarade frågorna i ett e-postmeddelande. När meddelandet skapades återanvändes ett gammalt dokument rörande M. och informationen anpassades till de aktuella förhållandena. När meddelandet öppnades elektroniskt var det möjligt för mottagaren, som var en i förhållande till M. utomstående person, att ta del av uppgifter om bl.a. M:s personliga förhållanden. Uppgifterna var i vart fall delvis sådana att de omfattades av sekretesskyddet i 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen.

Socialtjänsten har, genom att skicka e-postmeddelandet, röjt sekretessbelagda uppgifter rörande M. till en utomstående person. Att röja uppgift som omfattas av sekretess kan medföra ansvar för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. I förevarande fall har emellertid uppgiftsutlämnandet inte skett uppsåtligen, utan har berott på en felaktig hantering när e-postmeddelandet skapades. Socialnämnden har beklagat det inträffade och förklarat att åtgärder har vidtagits för att förebygga ett upprepande. Det inträffade är naturligtvis inte godtagbart. Jag finner dock inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i saken, utan nöjer mig med den kritik som framgår av det anförda.

Yttrande- och meddelarfrihet

Fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet

(Dnr 1014-2005)

Anmälan och utredning

I en anmälan till JO framförde L.H. klagomål mot landstingsdirektören Åke Rosandher och Per-Otto Olsson, centrumchef för Ortopedicentrum, Landstinget i Östergötland, angående ifrågasatt kränkning av meddelar- och yttrandefriheten. Av anmälan och därtill fogade tidningsartiklar framgick bl.a. följande. En ortopedläkare, R.S., hade arbetat aktivt i föreningen Rädda Vrinnevi och härvid framfört kritik mot landstingets omorganisation av länets ortopediverksamhet. R.S. ansåg att han till följd av sin kritik och sina uttalanden hade förvägrats en överläkartjänst och åsidosatts lönemässigt.

I en av de ingivna tidningsartiklarna återgavs delar av ett samtal som hade ägt rum mellan Per-Otto Olsson och R.S. den 12 oktober 2004. Samtalet, som hade spelats in av R.S., refererades enligt följande.

– – –

RS: … det var meningen tidigare under året här så skulle min tjänst konverteras till en överläkartjänst med det blev aldrig av, det fastnade hos Leif Ryd (f d verksamhetschef, reds.anm.) av någon orsak men jag begrep aldrig varför. Vad har du för syn på saken?
PO: Just nu är det rökt alltså.
RS: För att?
PO: Alltså det kan jag inte försvara med tanke på ditt agerande för övrigt alltså. Alltså hade det här varit ett privat företag …
RS: Men det är inte ett privat företag.
PO: Nej, nej, men alltså jag vill bara förklara att hade det här varit ett privat företag så hade du sannolikt inte jobbat kvar i det, så funkar det va. Nu är det inte ett privat företag och då måste på något sätt ledningsnivån markera att man inte är riktigt nöjd med hur det funkat alltså. Så i det korta perspektivet är det rökt med överläkartjänsten.
RS: På grund av mitt engagemang alltså?
PO: Nej, nej inte på grund av ditt engagemang alltså, eh hur det, ja alltså till syvende och sidst kanske det hamnar där men inte på grund av engagemanget utan hur engagemanget tagit sig uttryck.

– – –

En annan av de ingivna tidningsartiklarna innehöll en intervju med Åke Rosandher. I artikeln återgavs bl.a. följande uttalanden.

Han (*Åke Rosandher; JO:s anmärkning)* tycker inte heller att R.S. blivit motarbetad i sin professionella utveckling.
– Vi respekterar till fullo R.S. som en skicklig yrkesman och ortoped. I den rollen har han inte motarbetats utan har jobbat som ortoped.
– Sedan tycker R.S. inte de politiska beslut som fattats om förändringarna inom sjukvården i länet är bra. Det har jag full respekt för och det är hans fria åsikt. Den får han gärna driva på sin fria tid och han får på alla sätt verka för den, säger Åke Rosandher.

Samtidigt är det då också naturligt att R.S. inte kan bli aktuell för någon chefstjänst eller förtroendeposition inom landstinget eftersom det handlar om att genomföra de politiska beslut som S. inte accepterar, menar Åke Rosandher.

L.H. hemställde att JO skulle granska om Åke Rosandhers och Per-Otto Olssons uttalanden och agerande hade inneburit att R.S:s meddelar- och yttrandefrihet hade kränkts.

Anmälan remitterades till landstingsstyrelsen, Landstinget i Östergötland, för utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan.

Därefter ingav L.H. en kompletterande skrivelse i vilken han anförde bl.a. följande. Den f.d. klinikchefen vid ortopedkliniken i Norrköping, Peter Rockborn, föreslog inför löneförhandlingarna hösten 2004 en löneökning för R.S. med 2 000–3 000 kr/månad. Utfallet för R.S. blev 500 kr/månad, vilket är den lägsta löneökning som någon ortopedläkare fick under 2004. En överläkartjänst är inte en chefsbefattning utan det karriärsteg som följer efter att man varit specialistläkare under flera år och har en kompetens inom sitt yrkesområde så att man självständigt kan handlägga patienter och verka som bakjour.

Till skrivelsen hade bl.a. fogats en bandutskrift avseende delar av det aktuella samtalet mellan Per-Otto Olsson och R.S. I bandutskriften återgavs bl.a. följande replikskifte.

PO: ”Jag vill att du skall ta det här på rätt sätt alltså”
R: ”Jag kan ju inte ta det här på något annat sätt än att glöm bort att bli överläkare, glöm bort löneutvecklingen så länge som…”
PO: ”… just nu”
R: ”Pga. mitt engagemang”
PO: ”Nae, pga. hur engagemanget tagit sig uttryck, inte pga. engagemanget…”

L.H:s komplettering av anmälan efterremitterades till landstingsstyrelsen med uppgift om att även dessa handlingar skulle beaktas vid besvarandet av remissen.

Landstingsstyrelsen inkom med yttrande. Av landstingsstyrelsens protokoll samt en till JO inskickad särskild skrivelse från tre av ledamöterna i landstingsstyrelsen framgick att vissa ledamöter hade avstått från att delta i beslutet om remissvar till JO. I landstingsstyrelsens yttrande anfördes följande (*i yttrandet omnämnda bilagor har här utelämnats; JO:s anm.*).

Ärendets bakgrund

Landstinget gjorde under år 2003 en stor omorganisation vilken trädde i kraft 1 januari 2004. Omorganisationen innebar bl.a. att verksamheterna inom landstinget fick en länsövergripande prägel där vissa verksamheter koncentrerades till en eller två orter i länet för att på så vis uppnå samordningsvinster och koncentration av kompetens.

Verksamheten på sjukhusen har koncentrerats så att US i Linköping profilerats mot akut- och kostnadskrävande sjukvård, Vrinnevisjukhuset i Norrköping mot planerad kirurgi och urologi samt lasarettet i Motala mot planerad ortopedi. För att klara de nya uppgifterna förändrades universitets- och specialistsjukvården till en länsövergripande centrumorganisation. Dessutom bildades närsjukvårdsområden för de tre länsdelarna inom landstinget.

Föreningen Rädda Vrinnevisjukhuset

Omorganisationen 2003 innebar en del förändringar för Vrinnevisjukhuset i Norrköping, bl.a. stängdes vissa delar av akuten ner under vissa tider på dygnet och andelen ortopedi minskade då denna specialitet koncentrerades till lasarettet i Motala. Detta ledde till att en förening kallad Rädda Vrinnevisjukhuset startades med syfte att återställa verksamheten vid Vrinnevisjukhuset som den såg ut före omorganisationen och till vad föreningen kallar ett fullvärdigt sjukhus, se bilaga 1. En av initiativtagarna till föreningen Rädda Vrinnevisjukhuset var R.S., ortopedläkare vid Vrinnevisjukhuset.

Landstingets hantering av yttrandefrihetsfrågan

Debatt kring yttrandefriheten har tidigare under åren förekommit inom landstinget, något som enligt landstinget är normalt och sunt i alla politiskt styrda organisationer. Landstinget är tydligt i sin hållning vad gäller värnandet om yttrandefriheten och de anställdas rätt att fritt uttrycka sina personliga åsikter. Frågan om yttrandefriheten blossade upp vid den omorganisation som skedde under 2003 och landstingsdirektören intervjuades bl.a. i samband med detta i den lokala pressen för att förtydliga landstingets uppfattning och hantering av yttrandefrihetsfrågan, se bilaga 2.

Landstinget anser det vara av stor vikt att samtliga anställda har kunskap om och känner till sina rättigheter enligt yttrandefrihetsgrundlagen och arbetar fortlöpande med att informera om detta och vara till stöd i kontakten med massmedia. Bland annat har hela eller delar av skriften Yttrandefrihet och lojalitet hos kommunala arbetsgivare spridits bland landstingets personalchefer samt personer inom landstingsledning och politiker, se bilaga 3.

Landstinget har även tagit fram ett dokument som stöd för de anställda att möta massmedia. I dokumentet framgår landstingets hantering av yttrandefriheten och de anställda uppmuntras att vara öppna även kring kritiska åsikter samt att ta egna initiativ för att offentliggöra information kring landstingets verksamhet, se bilaga 4.

Samtalet mellan Per-Otto Olsson och R.S.

Per-Otto Olsson, centrumchef för Ortopedicentrum i Östergötland, kallade R.S. till ett möte den 12 oktober 2004. Syftet med samtalet var att stämma av arbetsgivarens syn på R.S:s framtid inom landstinget. Landstingsdirektör Åke Rosandher var informerad om att mötet skulle äga rum. Anledningen var att R.S. sågs som en duktig ortoped och hade bl.a. genom föreningen Rädda Vrinnevisjukhuset visat på stor handlingskraft, något som skulle vara en stor tillgång för landstinget om samma engagemang användes i landstingets verksamhet. Per-Otto såg att det skulle gynna båda parter om R.S. nyttjade detta engagemang i sitt arbete inom landstinget och ville göra klart att R.S. kunde se att det fanns utvecklingsmöjligheter även i den nya organisationslösningen.

Per-Otto visste när han kallade till samtal att mötet kunde uppfattas som känsligt p.g.a. den stora motsättning som ligger mellan Föreningen Rädda Vrinnevisjukhuset och landstingets inriktning av verksamheten efter omorganisationen. Han var därför mycket noga med att redan från samtalets början göra klart för R.S. att mötet inte skulle uppfattas som ett hot från landstingets sida eller utgöra en påtryckning för att R.S. skulle upphöra med sitt engagemang i Rädda Vrinnevisjukhuset.

Under samtalets gång påtalade Per-Otto vid flera tillfällen att R.S. givetvis hade full rätt att tycka vad han ville om landstingets organisation, delta i vilka föreningar han ville osv. Hela samtalet varade i närmare en och en halv timme och även i de fragment av samtalet som finns återgivet i den lokala pressen framgår på flera ställen just denna inställning.

Vad som därutöver togs upp av Per-Otto var att R.S. vid vissa tillfällen drivit sitt engagemang i Rädda Vrinnevisjukhuset på ett sådant sätt att befolkningen i länet missleddes och skrämdes. R.S. gjorde i sin egenskap av läkare inom landstinget uttalanden som inte stämde med verkligheten och målade upp en bild av situationen inom landstinget som direkt farlig för patienters liv utan att något belägg fanns för detta, se debattinlägg i bilaga 5. Till bilden hör att R.S. under våren 2004, när flera av inläggen och yttrandena om verksamheten gjordes av R.S., var föräldraledig och således inte i tjänst. Han hade därför inte den direkta insynen i verksamheten som han utgav sig för att ha.

Det faktum att R.S., i egenskap av läkare, gjorde uttalanden som inte stämde med officiella fakta inom landstinget, bl.a. om vårdköer, samt om omständigheter som han rimligen inte kunde känna till bekymrade Per-Otto och detta var något som framfördes i samtalet. Per-Otto tryckte på vikten att skilja på rollen som anställd och privatperson och inte utge sig för att företräda landstinget när sådana uttalanden görs då detta vilseleder befolkningen.

Per-Otto ville i samtalet diskutera det sätt som R.S:s engagemang i Rädda Vrinnevisjukhuset tagit sig uttryck i, samt i positiv anda få R.S. att se hur hans drivkraft och kompetens kunde komma till nytta inom landstinget.

Hindrad i karriären?

R.S. påstår i uttalanden till media att han har stoppats i karriären p.g.a. sitt engagemang i Rädda Vrinnevisjukhuset. Han säger att han har förvägrats en överläkartjänst samt åsidosatts lönemässigt.

Vad gäller överläkartjänsten så utgör sådan tjänst en befordran. Det finns inom landstinget inte någon fastställd karriärstege där överläkartjänst utgör ett fast steg efter visst antal år i tjänst. Förslag till befordran lämnas av närmaste chef till centrumchefen. Per-Otto har inte vid något tillfälle fått någon framställan från R.S:s chef om att R.S. föreslås befordras till överläkare och har därför inte tagit formell ställning i den frågan. Per-Otto känner heller inte till att R.S. vid något tidigare tillfälle skulle ha utlovats en överläkartjänst.

Vid lönesättningen inom landstinget tas hänsyn till flera olika faktorer. Utöver bedömning av hur väl den anställde utför de direkta arbetsuppgifterna bedöms även bl.a. initiativförmåga och flexibilitet, dvs. hur den anställde bidrar till verksamhetens utveckling och förbättring. I de senare delarna bedömdes R.S. inte bidra till att verksamheten förbättrades eller utvecklades i den form den kom att bedrivas efter omorganisationen. Detta gjorde att lönepåslaget för R.S. låg i den lägre kategorin. Han var dock inte ensam om att få ett påslag med 500 kr och påståendet att R.S. fick den lägsta höjningen av alla ortopedläkare är således missvisande.

Landstinget vill förtydliga att R.S:s närmaste chef vid tillfället för lönesättningen var Krister Djerf. Krister hade just tillträtt som medicinsk verksamhetschef och av den anledningen bestämdes att Per-Otto som centrumchef för ortopedicentrum i Östergötland skulle göra en samlad bedömning av lönerna för ortopedläkarna i hela länet då Krister inte hade en rimlig chans att sätta sig in i frågan på ett rättvisande sätt. Detta var även en naturlig följd av att ortopedverksamheten inom landstinget som tidigare varit uppdelad på tre självständiga orter nu var länsövergripande.

Landstingsdirektör Åke Rosandhers roll

Landstingsdirektör Åke Rosandher har inte tagit del av hela bandupptagningen men har efter samtal med Per-Otto Olsson och efter bedömning av det som i övrigt framkommit kring det bandade samtalets innehåll inte funnit anledning att misstänka att något fel har begåtts av Per-Otto.

Vad gäller kontakten med massmedia bestämde Per-Otto och Åke gemensamt att Åke skulle hantera de frågor som inkom angående det inspelade samtalet med R.S. Efter samtal mellan Per-Otto och Åke var Åke införstådd

om hur det aktuella mötet utspelat sig, och då det fanns anledning att anta att det massmediala fokuset inte skulle ligga på det konkreta samtalsinnehållet utan snarare på landstingets vidare hantering av frågan bedömdes Åke vara den som bäst kunde handha den kontakten.

Efter den uppmärksamhet samtalet mellan R.S. och Per-Otto fick när det återgavs i delar i vissa medier tillsåg Åke snabbt att återigen gå ut med information till alla anställda för att förhindra osäkerhet kring vad som gäller kring yttrandefriheten. Detta skedde bl.a. genom att videoupptagningar las ut på intranätet där Åke förklarar vilka rättigheter de anställda har i det avseendet, och hur yttrandefriheten kan ta sig i uttryck. En sammanfattning av videoupptagningen framgår av bilaga 6.

Landstingsstyrelsens bedömning

Efter samtalet mellan R.S. och Per-Otto gjordes en anmälan av läkarförbundet om att enskilda medarbetare kände sig hotade och kränkta. Landstingets personaldirektör kallades till möte med R.S:s fackliga företrädare där parterna kom fram till att landstinget skulle utreda om det förelåg något hot mot enskild medarbetare. Landstinget konstaterade efter utredning att så inte var fallet och läkarförbundet hade inget att invända.

Sammanfattningsvis är landstingsstyrelsens uppfattning att något brott mot yttrandefriheten inte har skett. Den konflikt som föreligger anmälan har enligt landstingets uppfattning inte sin grund i landstingets hantering av yttrandefrihetsfrågan utan det motstånd som finns inom vissa delar av landstinget till den nya organisationen.

L.H. och R.S. kommenterade remissvaret. R.S. anförde bl.a. att det i och för sig var riktigt att han inte var ensam om det låga lönepåslaget, men att de två andra läkare som hade fått det låga lönepåslaget också hade varit öppet kritiska mot strukturförändringarna. En av dessa läkare var ordförande i föreningen Rädda Vrinnevi.

I ett beslut den 25 september 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står varje medborgare fritt att – med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän sköter sina åligganden.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan att behöva frukta att bli föremål för repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock självfallet inte den anställde från skyldigheten att i arbetet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

Bedömning

Landstinget i Östergötland genomförde under år 2003 en stor omorganisation, vilken bl.a. innebar förändringar för verksamheten vid Vrinnevisjukhuset i Norrköping. Ortopedläkaren R.S. var kritisk till dessa förändringar och engagerade sig i föreningen Rädda Vrinnevi. R.S. gjorde därvid uttalanden i tidningar rörande omorganisationen och dess konsekvenser.

L.H. har gjort gällande att R.S., på grund av att han har utnyttjat sin grundlagsskyddade meddelar- och yttrandefrihet, dels har förvägrats en överläkartjänst, dels har åsidosatts i lönehänseende. Till stöd för detta har L.H. främst åberopat de uttalanden som Per-Otto Olsson, centrumchef för Ortopedicentrum inom Landstinget i Östergötland, har gjort vid ett möte med R.S. den 12 oktober 2004 och en artikel där landstingsdirektören Åke Rosandher uttalat sig.

Landstingsstyrelsen har tillbakavisat uppgifterna om att repressalier har förekommit samt anfört att det inte har skett någon kränkning av R.S:s yttrandefrihet.

Som framgår av den rättsliga regleringen som jag ovan har redogjort för ligger det inom yttrandefrihetens område att, som R.S. har gjort, rikta kritik mot omorganisationen. Det har inte framkommit något som tyder på att R.S., i sitt arbete som ortopedläkare, inte skulle ha rättat sig efter de beslut som landstinget fattat rörande omorganisationen eller att han på annat sätt brutit mot

direktiv rörande verksamheten. Frågan är om landstinget, till följd av R.S:s engagemang i föreningen Rädda Vrinnevi och hans uttalanden – bl.a. i tidningar – om omorganisationen, har försökt straffa eller på något annat sätt påverka honom.

Det kan konstateras att landstingsstyrelsen i sitt remissvar inte har ifrågasatt att samtalet mellan Per-Otto Olsson och R.S. har utspelat sig på det sätt som finns redovisat i handlingarna. Inte heller har ifrågasatts att Åke Rosandher har uttalat sig i enlighet med vad som framgår av en av de ingivna artiklarna.

Det är således ostridigt att Per-Otto Olsson, i samtal med R.S., har uttalat bl.a. att ledningsnivån måste ”markera att man inte är riktigt nöjd med hur det funkat” samt att det var ”rökt” med överläkartjänsten, ”i alla fall i det korta perspektivet”, och att det berodde på hur R.S:s engagemang ”tagit sig uttryck”. Vad gäller Åke Rosandher har denne uttryckt sitt stöd för Per-Otto Olssons agerande och uttalat bl.a. att det är ”naturligt att R.S. inte kan komma ifråga för en chefs- eller förtroendeposition inom landstinget eftersom det handlar om att genomföra de politiska beslut som R.S. inte accepterar”.

Vad som har anförts i anmälan ger mig anledning att först pröva om R.S. rent faktiskt har förvägrats en överläkartjänst, dvs. om R.S. vid den aktuella tidpunkten hade befordrats till överläkare om han inte hade uttalat sig negativt om omorganisationen och dess konsekvenser.

I den delen har landstingsstyrelsen anfört följande. Förslag till befordran skall lämnas av närmaste chef till centrumchefen, som sedan har att ta ställning i den frågan. I R.S:s fall har det inte lämnats något sådant förslag och Per-Otto Olsson har heller inte haft kännedom om att R.S. vid något tillfälle skulle ha utlovats en överläkartjänst.

Per-Otto Olssons uttalanden under samtalet med R.S. kan visserligen tolkas som att det tidigare hade varit aktuellt att befordra R.S. till överläkare. Mot bakgrund av bl.a. vad landstingsstyrelsen har anfört om den formella befordringsgången ger utredningen emellertid inte underlag för slutsatsen att R.S. faktiskt hade befordrats till överläkare om han inte hade uttalat sig negativt om omorganisationen och dess följder.

När det gäller frågan om R.S. har åsidosatts i lönehänseende vill jag anföra följande.

Jag har i ett tidigare beslut (JO:s ärende dnr 1639-2002, beslut den 24 mars 2004) uttalat att lönekriterier som kan tolkas på så sätt att en anställd, som utnyttjar sin grundlagsfästa meddelar- och yttrandefrihet för att göra kritiska uttalanden, skulle kunna bedömas negativt i lönehänseende strider mot meddelar- och yttrandefriheten.

Av remissvaret framgår att hänsyn tas till flera olika faktorer vid lönesättningen inom landstinget. Utöver bedömning av hur väl den anställde utför de direkta arbetsuppgifterna bedöms även bl.a. initiativförmåga och flexibilitet, dvs. hur den anställde bidrar till verksamhetens utveckling och förbättring. De nämnda lönekriterierna är inte sådana att det föreligger grund för att kritisera kriterierna i sig. Det är emellertid viktigt att påpeka att lönekriterier självfallet inte får tolkas och användas i avsikt att bestraffa anställda som utnyttjar sin lagliga rätt att yttra sig om myndighetens verksamhet.

Landstingsstyrelsen har uppgett att skälet till att lönepåslaget hamnade ”i den lägre kategorin” var att R.S. inte ansågs bidra till att verksamheten förbättrades eller utvecklades i den form den kom att bedrivas efter omorganisationen. Vilka omständigheter som har legat till grund för denna bedömning har inte närmare berörts i remissvaret. I avsaknad av uppgifter i detta avseende ligger det nära till hands att anta att R.S:s engagemang i föreningen Rädda Vrinnevi och de negativa uttalanden som han gjort rörande omorganisationen har beaktats vid lönesättningen. Utredningen ger mig dock inte underlag för att konstatera att så har varit fallet. Det är inte heller sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle bringa klarhet i saken.

Sammanfattningsvis har jag således inte funnit utrett att R.S:s kritik mot landstinget fick till följd att han inte befordrades till överläkare respektive erhöll ett lågt lönepåslag.

Det som har kommit fram rörande landstingets agerande ger dock anledning även till följande uttalanden.

Av remissvaret framgår att syftet med samtalet den 12 oktober 2004 var att ”stämma av arbetsgivarens syn på R.S:s framtid inom landstinget” och att man ville göra klart att han kunde se att det fanns utvecklingsmöjligheter även i den nya organisationslösningen. I remissvaret anförs vidare att Per-Otto Olsson vid mötet framförde till R.S. att han hade drivit sitt engagemang på ett sådant sätt att befolkningen i länet missleddes och skrämdes samt att han hade lämnat felaktiga och vilseledande uppgifter som publicerats i tidningar.

Det är i och för sig förståeligt att en myndighet inte stillatigande åser att, enligt myndighetens mening, felaktiga uppgifter sprids rörande verksamheten. Det är likväl, som framgått ovan, i allmänhet inte tillåtet att genom påtryckningar mot anställda försöka styra den information som de lämnar. Härvid måste även beaktas att det ofta är svårt att rent objektivt bedöma vad som är rätt eller fel, t.ex. vilka effekter ett beslut om omorganisation kan komma att medföra. Arbetsgivaren är därför i allmänhet hänvisad till att tillrättalägga felaktiga eller vilseledande uppgifter på annat sätt än genom att kalla till sig och diskutera saken med den anställde. Ett sådant samtal framstår ofta för arbetstagaren som ett sätt att försöka påverka vilka uppgifter denne lämnar till medierna.

Det kan inte heller utan vidare tillåtas att företrädare för en myndighet gör uttalanden som förmedlar uppfattningen att om en arbetstagare gör bruk av t.ex. sin yttrandefrihet, kan det han säger komma att färga av sig på bedömningen av hans vilja att fullgöra sina arbetsuppgifter, dvs. hans lojalitet, och därigenom möjlighet bl.a. till befordran inom myndigheten.

Det råder inte något tvivel om att R.S. har uppfattat att hans engagemang och uttalanden har haft inverkan på hans löneutveckling och möjligheter att bli befordrad till överläkare. Med hänsyn till Per-Otto Olssons uttalanden under samtalet samt Åke Rosandhers därefter gjorda uttalanden i medierna har jag förståelse för hans uppfattning. Enligt min mening har R.S:s meddelar- och yttrandefrihet därigenom kränkts. Per-Otto Olsson och Åke Rosandher kan inte undgå kritik för sitt agerande.

Fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet

(Dnr 2584-2005)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 juni 2005, klagade Ulf Carlsson på en tjänsteman hos Räddningsnämnden i Helsingborgs kommun och på ytterligare en tjänsteman inom kommunen. I sin anmälan gjorde han gällande att de båda tjänstemännen hade kränkt en anställds grundlagsfästa yttrandefrihet. Hans anmälan grundades på uppgifter i en tidningsartikel enligt vilka en befattningshavare inom kommunen hade tilldelats en erinran av brandchefen som en följd av att han hade skrivit ett internt brev med reflektioner om en arbetsgrupp.

Skrivelsen med erinran var undertecknad av arbetsgivarens representant den 29 september 2004 och hade följande innehåll.

ERINRAN

I ett anställningsförhållande har båda parter rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. För att anställningsavtalet skall fungera i praktiken förutsätts att båda parter fullgör sina rättigheter och skyldigheter.

Arbetstagarens skyldigheter framgår bl.a. av Allmänna bestämmelser, Allmänna åligganden, § 8, i vilken det bl.a. framgår:

”Arbetstagaren ska utföra de arbetsuppgifter som framgår av för arbetstagaren gällande anställningsavtal, och de åligganden i övrigt, som är förenade med anställningen”.

Vi har noterat att Du har brutit mot Dina skyldigheter i anställningsavtalet genom att

upprätta och till flera personer i förvaltningen sprida en handling med rubriken Reflektioner och ifrågasättanden – ”BoB-gruppen”. Du måste ha varit medveten om att ett spridande av innehållet i handlingen innebar ett brytande av det lojalitetsåtagande som följer av Ditt anställningsförhållande. Åsidosättandet av lojalitetskravet är särskilt besvärande med tanke på att Du har en hög befattning i förvaltningen. Arbetsgivaren kan inte tolerera och accepterar inte ett sådant handlande. Misskötsamheten innebär både ett motverkande av verksamhetens syfte och ett motarbetande av arbetsgivaren vilket medför att förtroendet för Dig som arbetstagare allvarligt skadas.

Denna erinran är inte någon disciplinär åtgärd utan enbart ett klarläggande av vissa skyldigheter i anställningsavtalet.

Vi vill i detta sammanhang även erinra om att ett brott mot anställningsavtalet ytterst kan leda till uppsägning eller avskedande enligt lagen om anställningsskydd.

Utredning

Räddningsnämnden i Helsingborgs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i Ulf Carlssons anmälan. Nämnden hemställde i sitt remissvar att anmälan inte skulle föranleda någon åtgärd från JO:s sida och yttrade i huvudsak följande.

Bakgrund

I samband med det årliga tertialbokslutet våren 2004 framkom att prognosen för verksamhetsåret 2004 var – 4,9 mkr. I anledning härav erhöll Eva-Marie Abrahamsson (EMMA), förvaltningschef tillika räddningschef för brandförsvaret i Helsingborgs stad, ett uppdrag av räddningsnämnden att inkomma med förslag till åtgärder för att minska förvaltningens kostnader för att nå en budget i balans. Därutöver skulle en organisationsöversyn vidtas i syfte att sänka driftskostnaderna för att även skapa ett ekonomiskt utrymme för utveckling av verksamheten. Vid denna period fungerade ek.chefen (M.A.) även som nämndsekreterare.

Ett stort arbete sattes i gång med att involvera såväl personal, fackliga representanter som nämndsledamöterna i organisations- och utvecklingsarbetet. Flera utvecklings- och strategidagar, där både nämndsledamöter och personal deltog aktivt, genomfördes. Det bedömdes vara av stor vikt att samtliga var delaktiga, och man arbetade därför nogsamt med att förankra varje steg i processen inför omorganisationen. För att ytterligare förstärka förankringsprocessen, för att nå förståelse och få personalen delaktig och positiv till förändringsarbetet och de föreslagna besparingsåtgärderna, utbildades tolv medarbetare till utvecklingsledare.

Utvecklingsledarna, vars arbete bedömdes vara nödvändigt för att kunna genomföra förändringarna, utbildades under våren och sommaren 2004 till processledare, av en särskilt engagerad konsult. Utvecklingsledarnas uppgift var bl.a. att leda delprocesser inför omorganisationen. Ledningsgruppens roll i förändringsarbetet, där även M.A. ingick, skulle aktivt arbeta med och vidareutveckla utvecklingsledarnas förslag.

M.A. var dock inte positiv till organisationsöversynen och uttryckte vid ett flertal tillfällen att det ej var nödvändigt med en organisationsöversyn bland annat eftersom han menade att den f.d. förvaltningschefen nyligen genomfört besparingar och att M.A. själv hade uttömt de besparingsmöjligheter av större karaktär som han bedömde genomförbara. EMMA gjorde vid dessa tillfällen klart för M.A. att en organisationsöversyn och omorganisation likväl var nödvändig för att dels uppnå de besparingskrav som förvaltningen hade erhållit i uppdrag av nämnden, dels för att nå en större delaktighet bland personalen.

EMMA gjorde dessutom klart för M.A. att det var viktigt att M.A. deltog i processen då han som ekonomichef samt nämndsekreterare innehade en viktig roll och en för verksamheten strategisk position och var en av organisationens få chefstjänstemän.

Den 13 september informerades nämndens presidium om de områden som bedöms vara aktuella för en översyn.

Den 17 september 2004 hade EMMA ett möte med ledningsgruppen. Vid mötet delades de uppdrag ut som utarbetats mellan FC och presidiet till ledningsgruppens medlemmar. Ett av uppdragen, det s.k. Bättre och Billigare-uppdraget (senare kallat BoB-gruppen) gavs till den vid denna tidpunkt tillförordnade avdelningschefen för räddningsavdelningen. Avdelningschefens och gruppens uppgift var att ”dammsuga” verksamheten för att minska drifts- och servicekostnader inom förvaltningen. Anledningen till att inte M.A. erhöll just detta uppdrag, vilket annars hade varit naturligt för en ekonomichef att arbeta med, var att M.A. var så uttalat negativ till översynen. M.A. erhöll vid detta möte i stället uppdraget att biträda respektive chef i de avseenden som han kunde vara dem behjälplig. M.A. erhöll vid detta tillfälle även uppdraget att tillsammans med en annan avdelningschef ta fram ett förfrågningsunderlag för en konsultinsats avseende organisationsutvecklingen.

Efter lunch den 17 september 2004 uppsökte M.A. EMMA och lät meddela att han inte hade för avsikt att fullfölja de två uppdragen eftersom han ansåg att han redan hade för stor arbetsbelastning.

M.A. gav ett klart intryck av att vara negativ till hela processen, och framför allt fick EMMA ett intryck av att hans kritik till processen inte var konstruktiv.

EMMA meddelade honom då att han hade två prioriterade uppgifter, dels utarbetande av delårsbokslutet, dels de två uppdrag han hade erhållit tidigare under dagen. Resultatet av uppdragen skulle delredovisas redan den 23 september, under ett stort heldagsseminarium, varför det var viktigt att alla prioriterade de uppgifter man erhållit.

Den 23 september 2004 delredovisades resultatet av de utdelade uppdragen på ett heldagsseminarium. Förutom ledningsgruppen deltog även utvecklingsledarna.

Den s.k. BoB-gruppen redovisade sitt arbete och sitt resultat. Under detta seminarium fanns ytterligt goda möjligheter att kommentera eller kritisera de förslag som lades fram av varje grupp. Under dagen kom inga invändningar från ekonomichefen avseende BoB-gruppens resultat. M.A. hade vid detta tillfälle inte påbörjat de uppdrag han erhållit. EMMA meddelade att arbetet skulle slutföras enligt tidigare erhållna tidsplaner.

Den 24 september fortsatte arbetet med organisationsöversynen, och under ett mycket kort ögonblick sammanträffade EMMA med M.A. på förmiddagen. M.A. ställde då frågan till EMMA om hon var nöjd med BoB-gruppens arbete och om allt som de föreslagit skulle genomföras. EMMA svarade M.A. att alla förslag nog inte var möjliga att genomföra men att arbetet med förslagen skulle fortgå. M.A. var oerhört negativ till BoB-gruppens resultat och meddelade EMMA att han sänt ett mejl till henne om gruppens arbete. EMMA hann vid detta tillfälle inte ta del av mejlets innehåll.

Först på måndagen den 27 september 2004 tog EMMA del av det mejl (rubricerat ”reflektioner och ifrågasättanden …”) som M.A. sänt ut under fredagen, inte bara till EMMA utan även till ledningsgruppen och en av utvecklingsledarna. Handlingen innehöll ett starkt ifrågasättande av de uppdrag som delats ut. Det framgår av handlingen att M.A. var medveten om att det var ett starkt ifrågasättande av själva uppdraget, och det sättet han framställde sin kritik på uppfattades som att han uppmanade flera medlemmar i ledningsgruppen att inte fortsätta med de uppdrag man erhållit. Arbetet med organisationsutvecklingen var tänkt att fortsätta hela tisdagen och onsdagen, men med anledning av ekonomichefens utsända mejl stoppades arbetet upp. Flera bedömde innehållet i M.A:s mejl som en kontraorder och att arbetet med organisationsutvecklingen skulle avbrytas. EMMA fick med anledning av M.A:s mejl och det sätt det mottogs i organisationen i stället ordna flera krismöten med utvecklingsledarna. Handlingen var nu spridd till många utanför ledningsgruppen i förvaltningen och arbetet med organisationsutvecklingen – och ett bättre och billigare brandförsvar – försenades och försvårades. Härefter utarbetades, efter samråd med personaldirektören, en skriftlig erinran som meddelades M.A. under onsdagen.

Saken

Räddningsnämndens utredning har begränsats till frågan om arbetsgivaren genom sitt handlande felaktigt begränsat M.A:s rätt att använda sig av sin rätt att yttra sig.

Yttrandefrihet/Lojalitet

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Lagen ger härvid offentligt anställda samma skydd som andra medborgare även rörande den egna myndighetens verksamhet. Den som är kommunalt anställd har alltså rätt, utom i de fall sekretessregler begränsar rätten,

att *som privatperson* fritt uttala sig om sådana förhållanden på sin arbetsplats som han eller hon anser bör komma till allmänhetens kännedom.

En arbetstagare som däremot uttalar sig som företrädare för myndigheten, är inte på samma sätt tillförsäkrad oinskränkt yttrandefrihet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar nämligen inte den anställde från skyldigheten att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren. Om arbetstagaren inte följer arbetsgivarens beslut eller direktiv kan detta leda till att arbetstagaren därmed gör sig skyldig till exempelvis misskötsamhet. Den anställdes lojalitetsplikt anses nämligen, likt arbetsgivarens arbetsledningsrätt, följa av anställningsavtalet varför en arbetsgivare kan reagera mot en arbetstagares beteende med exempelvis tillsägelser, omplacering och i allvarligare fall disciplinpåföljder. I de fall de uttryckta åsikterna är oförenliga med anställningen eller menligt påverkar arbetstagarens sätt att utföra sitt arbete, kan det uppstå en situation där arbetsgivaren inte heller längre kan förlita sig på att arbetstagaren kan utföra sina arbetsuppgifter på ett sådant sätt som rimligen kan krävas. Agerandet kan i praktiken naturligtvis även leda till att det blir omöjligt för den anställde att utföra sitt arbete på ett sätt som arbetsgivaren kan acceptera. Detta får till följd att av arbetstagaren framförda yttranden, under vissa omständigheter, kan leda till arbetsrättslig påföljd.

Överväganden

En arbetstagare har således rätt att ge uttryck för och att ge offentlighet åt sin uppfattning på sätt som följer av regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, där innehållet i yttrandet inte är undantaget från yttrandefrihetsrätten enligt lag. Samtidigt begränsar dessa rättigheter inte den offentlige arbetsgivarens rätt att vidta åtgärder med anledning av att arbetstagaren misskött sina åligganden i arbetet. Misskötsamhet i arbetet kan rendera arbetstagare arbetsrättslig påföljd även för det fall misskötsamheten främst bestått av innehållet i framförda yttranden.

I förevarande fall har M.A. inte uttalat sig som *privatperson* utan som anställd ekonomichef och som sådan *som företrädare för myndigheten*. Därmed torde yttrandet falla utanför ramarna för den rätt som ges jml. reglerna om meddelarfrihet, tryckfrihet samt yttrandefrihet. Meddelarfriheten gäller inte myndigheter som sådana, och tryckfrihetsförordningen hindrar heller inte ett ingripande mot ett meddelande/yttrande från en myndighetsperson med stöd av allmän lag. Det är i detta fall inte ens tveksamt eller svårt att avgöra om den anställde uttalat sig som myndighets- eller privatperson. Brevpapperet som använts är stadens och brevet är undertecknat med namn och titel. Vissa av de arbetstagare som mottog skrivelsen uppfattade innehållet som en order given från ekonomichefen, vilken ingick i ledningsgruppen.

Även om M.A. hade en från sin arbetsgivare avvikande uppfattning måste han ändå i sin tjänstutövning följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. Har arbetsgivaren exempelvis beslutat om omorganisation, som i detta fall, får inte arbetstagaren sabotera detta beslut. M.A. har inte fullgjort sina ålagda arbetsuppgifter. M.A. har dessutom försökt förmå andra i organisationen att inte fullgöra sina åligganden. Särskilt besvärande är det faktum att M.A. innehar en tjänst som ekonomichef för verksamheten samt är nämndens sekreterare och att innebörden av M.A:s skrivelse bl.a. är att han inte anser att de uppdrag som utdelats av förvaltningschefen förankrats i nämnden.

Arbetstagarens tjänsteställning har betydelse såtillvida att högre krav kan ställas på den som har chefsbefattning. Tjänstens beskaffenhet som ekonomichef/nämndsekreterare är av sådan art att även övriga arbetstagares sätt att utföra sina arbetsuppgifter negativt har påverkats av ekonomichefens åsikter.

Ekonomichefens inställning till och hans åsikter om BoB-gruppen har inverkat på hans sätt att utföra sina arbetsuppgifter och har därför lett till missköts amhet. Ekonomichefen har inte haft skälig grund eller godtagbara skäl för sitt handlande. Arbetsgivarens försök att få ekonomichefen att samverka kring omorganisationen har heller inte varit ringa. Trots detta har denne inte varit beredd att respektera arbetsgivarens önskemål. Skäl att agera mot arbetstagaren på grund av att han ej ansetts ha uppfyllt sin del av anställningsavtalet har därför funnits. Grunden kan hänföras till missköts amhet men kan även ses som obstruktion från den anställdes sida.

Åsikterna uttryckta i den aktuella skrivelsen har inneburit skada för arbetsgivaren då arbetsuppgifterna i BoB-gruppen härefter varit svårare att utföra.

Av intresse är Arbetsdomstolens bedömning av problemet i liknande fall. Här återges utdrag ur Arbetsdomstolens domskäl i dom AD 03 nr 51.

”En myndighet kan i regel inte ingripa mot en anställd vid myndigheten för att den anställde genom att utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter förorsakat störningar i verksamheten eller skadat myndighetens anseende och allmänhetens förtroende för myndigheten. Annat kan måhända gälla om det är fråga om arbetstagare med en utpräglad förtroendeställning och direkt ansvar för myndighetens beslut eller i andra ytterlighetssituationer. Ett utrymme finns för att vidta åtgärder med anledning av allvarliga samarbetssvårigheter, även om dessa ytterst i viss mån kan ha sin grund i att en arbetstagare utnyttjat sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Givetvis bör en myndighet också kunna ingripa mot en anställd som inte utför sina arbetsuppgifter på ett riktigt sätt.”

En kommentar härtill är att det i aktuellt ärende rör en anställd i en klar förtroendeställning. På en ekonomichef kan kravet ställas att han skall vara ett föredöme, särskilt när det gäller allvarliga frågor om förvaltningens ekonomi.

Han har bl.a. föranlett betydande samarbetssvårigheter i det viktiga budget- och organisationsarbetet, inte bara genom ord utan också genom sin passivitet. Det är orimligt och ohållbart att en chef på den nivån och i sin befattning verkar för en annan uppfattning än den som är myndighetens, särskilt under en för förvaltningsorganisationen så pass sårbar period som den inför en omorganisation. I den uppkomna situationen har förvaltningen haft fog för att med en skriftlig erinran understryka förvaltningens uppfattning i de med honom förda diskussionerna.

Det skall här också framhållas att en erinran från arbetsgivarens sida är en från rättslig synpunkt ringa åtgärd. Det handlar inte om varning eller annan allvarlig disciplinåtgärd. Den meddelade erinran är bara en tydlig markering av arbetsgivarens missnöje med ekonomichefens prestationer.

Slutligen skall understrykas att den meddelade erinran inte på något sätt varit ägnad som en åtgärd från arbetsgivarens sida att försöka begränsa den grundlagsfästa yttrandefrihet som tillkommer varje medborgare.

Ulf Carlsson kommenterade remissyttrandet. Även M.A. lämnade in handlingar i ärendet till JO. Bland dessa handlingar fanns bl.a. den av M.A. upprättade handlingen Reflektioner och ifrågasättanden – ”BoB-gruppen”.

I ett beslut den 17 oktober 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO utreder som regel inte klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta beror på att det finns en särskild ordning för hur sådana tvister skall lösas. Det skall ske genom fackliga förhandlingar eller i sista hand genom en rättegång enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet

skall JO vara återhållsam med att uttala sig i sådana frågor. I detta fall har min granskning varit inriktad enbart på frågan om nämndens ingripande genom sin erinran den 29 september 2004 har inneburit en kränkning av M.A:s yttrandefrihet.

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 12 och 13 §§. Betydelsefulla inskränkningar i yttrandefriheten följer av sekretesslagens (1980:100) olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär bl.a. att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock inte den anställde från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas.

Av det civilrättsligt reglerade anställningsförhållandet mellan myndigheten och den enskilde kan följa faktiska begränsningar av dennes möjligheter att utnyttja den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Den som är anställd vid en myndighet kan t.ex. inte under hänvisning till regeringsformens regler om yttrandefrihet kräva att i tjänsten få hålla föredrag eller föreläsningar där han framför sin syn på anställningsmyndighetens verksamhet. Av arbetsgivarens allmänna rätt att leda och fördela arbetet följer att utövandet av sådana aktiviteter kräver arbetsgivarens godkännande. En arbetsgivare måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av de anställdas möjligheter att just då begagna sig av yttrandefriheten (jfr JO 1993/94 s. 496). Detta innebär dock inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om exempelvis sådana beslut och direktiv. I det nyssnämnda JO-beslutet anförde dåvarande JO Stina Wahlström bl.a. att det knappast kan anses korrekt av en offentlig arbetsgivare att bedöma de uttalanden som en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgiften.

Enligt nämndens yttrande hit har M.A:s åsikter om den s.k. BoB-gruppen inverkat på hans sätt att utföra sina arbetsuppgifter och därför lett till missköt-

samhet. Utan att ta ställning till riktigheten av detta påstående konstaterar jag att den kritik som enligt ordalydelsen lagts till grund för erinran hänför sig enbart till den faktiska åtgärden att upprätta och sprida handlingen Reflektioner och ifrågasättanden – BoB-gruppen. Enligt min mening kan den handlingen inte läsas på annat sätt än att den ger uttryck för M.A:s personliga åsikter. Det kan från yttrandefrihetsrättsliga synpunkter inte göras gällande att han uttalar sig som företrädare för myndigheten.

Jag kan med hänvisning till det sagda och med hänsyn till vad som har kommit fram under utredningen här inte finna annat än att nämnden på ett otillåtet sätt har kränkt M.A:s grundlagsfästa yttrandefrihet. Jag är naturligtvis mycket kritisk till detta.

Ärendet avslutas.

Fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet

(Dnr 1937-2005)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde C.L. klagomål mot vård-, äldre- och omsorgsförvaltningen i Landskrona kommun angående ifrågasatt kränkning av yttrande- och meddelarfriheten. Av anmälan och därtill fogade tidningsartiklar framgick bl.a. följande.

C.L., som arbetar som personlig assistent inom vård-, äldre- och omsorgsförvaltningen, skrev en insändare till Helsingborgs Dagblad. I insändaren, som publicerades den 18 mars 2005, anförde han bl.a. följande.

/– – –/

Vad man behöver inom vård och omsorg är löner som gör att man kan leva på lönen utan bidrag. Är det för mycket begärt?

Vi behöver inte flera chefer utan mer folk på golvet som gör skitjobbet. Kan man inte inse detta, då har man verkligen hamnat på fel plats i livet.

Man kan inte bygga ett hus genom att börja med taket, man måste börja med grunden, alltså med dem som gör skitjobbet.

/– – –/

I anledning av insändaren blev C.L. uppringd av enhetschefen Annika Rosvall och kallad till ett möte med förvaltningschefen Eva Malm, något som C.L. emellertid avböjde. Vid samtalet uttalade Annika Rosvall att om C.L. ansåg att han hade ett ”skitjobb” borde han överväga att söka ett nytt arbete.

Utredning

Anmälan remitterades till Vård-, äldre- och omsorgsnämnden i Landskrona kommun för utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan.

Nämnden antog som sitt remissvar en tjänsteskrivelse undertecknad av förvaltningschefen Eva Malm och områdeschefen Jessica Alfredson Ahlbom. I remissvaret anfördes följande.

Upprinnelsen till C.L:s insändare är en verksamhetsdag på Folkets Hus som arrangeras av vård-, äldre och omsorgsförvaltningen. Under denna dag träffas medarbetare och nämndens politiker för genomgång och diskussion kring verksamhetsberättelserna från föregående år och även i mindre grupper utbyta erfarenheter och åsikter kring vissa frågor. Verksamhetsdagen är en del i förvaltningens arbete att uppmuntra medarbetare till delaktighet och engagemang. Övertygelsen att en framgångsrik verksamhet har sin grund i engagerade och kompetenta medarbetare är också ett av de mål som lyfts fram i måldokumentet ”Ett gott liv med vård och omsorg i Landskrona”. I denna finns också fastslaget att medarbetare kan förvänta sig att ha möjlighet till inflytande på beslut som rör den egna arbetsplatsen och få framföra idéer och ta initiativ i syfte att utveckla verksamheten. Inom förvaltningen arbetas det mycket med frågor som uppmuntrar till delaktighet och inflytande och vi är väl medvetna om yttrandefriheten och de möjligheter denna ger alla och envar att föra fram sina åsikter.

I C.L:s insändare framförs att det behövs ”mer folk på golvet som gör skitjobbet” och att det inte går att börja med taket utan ”man måste börja med grunden, alltså med dem som gör skitjobbet”. Denna formulering och omnämning för arbetet som ”skitjobb” gav en reaktion hos oss som ansvariga för verksamheten. Vi anser att arbetet inom vård och omsorg är ett viktigt och kvalificerat arbete som kräver både kompetens och utbildning för att ge en god kvalitet i insatserna. Ett kontinuerligt arbete pågår med att uppvärdera arbetet och förmedla en positiv bild av arbetet inom vård och omsorg både till dem vi arbetar för och dem som kan komma att söka sig till arbete hos oss. En omnämning av arbetet som ”skitjobb” tycker vi därför är en olycklig formulering som ger en felaktig bild av arbetet. Vi anser också att det är en bild av arbetet som kan uppfattas väldigt negativt och kränkande för de vårdtagare som är beroende av våra insatser, inte minst för de brukare som har personlig assistans och som en följd av omfattande funktionshinder är helt beroende av sina personliga assistenter.

Av denna anledning ville vi träffa C.L. och höra kring hur han omnämner och ser på sitt arbete. I samråd med områdeschef ringde enhetschef Annika Rosvall upp C.L. den 22/3 -05 för att bjuda in honom till ett möte dagen därpå. Vid samtalet betonades att det inte handlade om att han skrivit sin insändare och framfört åsikter utan att det var formuleringen och uttrycket skitjobb som vi ville prata med honom om. Vid detta samtal framförde Annika Rosvall att: *Om man har inställningen att man har ett skitjobb, så kanske man inte är på rätt plats?* Detta sades generellt och inte som en uppmaning att C.L. borde söka sig annat arbete. C.L. uppgav att den föreslagna tiden inte passade och att han inte var intresserad av ett möte. Tilläggas bör att det senare framkom att detta telefonsamtal hördes ut i brukarens hem då högtalaren på telefonen enligt uppgift var påkopplad. Detta var inget som Annika Rosvall blev upplyst om vid samtalet och kan anses direkt olämpligt då det kan vara känsliga uppgifter både ur sekretess- och integritetsaspekten som tas upp vid samtal.

Den 29/3 -05 ringer undertecknad områdeschef Jessica Alfredson Ahlbom upp C.L. för att höra hur han uppfattat syftet med inbjudan till vårt första möte. Detta samtal gjordes i samråd med förvaltningschef Eva Malm. Återigen betonades att det inte handlade om att han skrivit insändare utan omnämningen av arbetet. C.L. förklarade att han aldrig sagt eller skrivit att arbetet är ett skitjobb utan att det är ett vedertaget begrepp som är brukligt att använda. Han får då svaret att det är tydligt att vi har olika tolkningar och innebörder i ordet och att vi inte behöver diskutera de uppenbart olika tolkningarna. Jag påpekar också vid samtalet att vårt möte inte skulle handla om några andra frågor eller att vi såg negativt på att han skrivit insändare, utan att

vi önskade ett möte för att prata vidare om hans uppfattning om sitt arbete och hur vi på olika sätt kan samverka med frågan att uppvärdera arbetet. C.L:s inställning till ett samtal med oss var fortsatt negativ och han menade att vi fick komma ner till den fackliga expeditionen om vi ville honom något mer. Detta samtal ägde rum inne hos medicinskt ansvarig sjuksköterska Stefan Segerman, som kan intyga vad som sades av undertecknad, dock ej hela samtalet då ingen form av högtalare användes.

Eftersom C.L. förklarat att han inte menat att jobbet var ett skitjobb har frågan för mötet klarats ut och från förvaltningens sida var ärendet därmed avslutat.

C.L. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 25 oktober 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

I tryckfrihetsförordningen ges kompletterande bestämmelser för en speciell del av yttrandefriheten, nämligen den del som avser yttranden i tryckt skrift, s.k. meddelarfrihet. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står varje medborgare fritt att – med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän sköter sina åligganden.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan att behöva frukta att bli föremål för repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock självfallet inte den anställde från skyldigheten att i arbetet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

I en insändare som var införd i Helsingborgs Dagblad den 18 mars 2005 framförde C.L. synpunkter på bl.a. löner och organisationen inom vård-, äldre- och omsorgsförvaltningen. C.L. arbetar själv som personlig assistent inom förvaltningen.

C.L. har gjort gällande att förvaltningen har kränkt hans yttrande- och meddelarfrihet genom att, i anledning av hans insändare, kontakta honom och framföra att han borde söka sig ett nytt arbete om han ansåg att han hade ett ”skitjobb”.

Nämnden har i sitt remissvar anfört bl.a. följande. Eftersom C.L. hade använt uttrycket skitjobb i sin insändare ville förvaltningen ha ett möte med honom och ”höra kring hur han omnämner och ser på sitt arbete”. Vid telefonsamtalet betonade enhetschefen Annika Rosvall att det inte handlade om att han skrivit sin insändare och framfört åsikter utan att det var formuleringen och uttrycket skitjobb som de ville prata med honom om. Annika Rosvall framförde att ”om man har inställningen att man har ett skitjobb, så kanske man inte är på rätt plats”. Detta sades generellt och inte som en uppmaning att C.L. borde söka sig ett annat arbete. Vid förvaltningen pågår ett kontinuerligt arbete med att uppvärdera och förmedla en positiv bild av arbetet inom vård och omsorg. En omnämning av arbetet som skitjobb ger en felaktig bild av arbetet och kan uppfattas mycket negativt och kränkande för de vårdtagare som är beroende av insatser.

Det är i och för sig naturligt att en arbetsgivare, när den får anledning att tro att en anställd är missnöjd med sitt arbete och sina arbetsförhållanden, tar upp en diskussion med den anställde om detta. Försiktighet är emellertid påkallad om en myndighet med en anställd vill diskutera frågor som har direkt samband med vad den anställde har uttalat i medierna. Ett samtal mellan företrädare för myndigheten och den anställde får inte föras på ett sådant sätt att den anställde uppfattar det som en kränkning av hans yttrande- och meddelarfrihet.

Av remissvaret framgår att skälet till att C.L. inbjöds till ett möte var att man ville tala med honom i anledning av en formulering i insändaren. Under telefonsamtalet tog Annika Rosvall också upp frågan om en person som anser sig ha ett ”skitjobb” är på rätt plats. Även om det vid det samtalet, och vid det senare telefonsamtalet med Jessica Alfredson Ahlbom, betonades att mötet inte föranleddes av att C.L. hade skrivit en insändare och framfört kritik, kan

jag ändå ha viss förståelse för att han uppfattade förvaltningens kontakter med honom som ett sätt att försöka påverka hur han uttrycker sig i medierna. Enligt min mening har förvaltningen, genom sitt agerande i anledning av C.L:s insändare, kränkt hans yttrande- och meddelarfrihet. Förvaltningen kan inte undgå kritik för detta.

Övriga områden

Fråga om en film som spelats in vid ett sammanträde med ett kommunalt utskott utgjort en allmän handling samt om den fick förstöras

(Dnr 2082-2005)

Anmälan

Hans Jonasson anmälde en tjänsteman hos Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun och uppgav i huvudsak följande. I samband med att näringslivs- och arbetsmarknadsförvaltningen i Uddevalla kommun presenterade en verksamhetsplan i april 2005 framfördes ett teaterspel. Teaterstycket spelades in av några gymnasieungdomar, som sedan överlämnade filmen till förvaltningen. Både journalister och kommunpolitiker begärde sedan med stöd av offentlighetsprincipen att få ta del av filmen. Chefen för näringslivsenheten Owe Westberg ansåg att filmen inte var en allmän handling och förstörde den.

Utredning

Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig angående vad Hans Jonasson hade anfört.

Kommunstyrelsen (majoriteten) beslutade den 31 augusti 2005 att ställa sig bakom huvuddelen av innehållet i en skrivelse som hade upprättats av tjänstemän vid kommunens administrativa avdelning. I skrivelsen anfördes, i aktuella delar, följande.

Anmälan rör en film, som spelades in vid ett sammanträde med utskottet för näringsliv och arbetsmarknad (NÄRA) den 6 april 2005, där verksamhetsplanen illustrerades av ett rollspel, utfört av anställda i förvaltningen. Alla anställda inom förvaltningen hade fått möjlighet att delta i redovisningen av verksamhetsplanen. Filmen makulerades kort tid efter sammanträdet.

Avsikten med rollspelet var att på ett mera livfullt sätt illustrera och förankra den verksamhet som bedrivs inom förvaltningen. Behovet har varit stort eftersom förvaltningen har en bred och komplex verksamhet, som omfattar allt från försök att förbättra företagsklimatet i kommunen till insatser för de ungdomar som har det allra besvärligast att komma in på arbetsmarknaden. En del av verksamheten bedrivs i projektform, under begränsad tid, vilket ofta innebär att verksamheten bedrivs med projektanställd personal och avskild från övrig verksamhet inom förvaltningen.

Idén hämtades från Stadsteatern i Göteborg där man inför instuderingen av en ny pjäs samlar all personal till en läsning av pjäsen och förankring hos alla som skall arbeta med pjäsen. För att förverkliga idén anställdes en dramatiker på 20 % av heltid under fyra månader som, tillsammans med ett antal anställda, arbetade med projektet. Arbetet resulterade i ett manus för dem som skulle delta i rollspelet. Var och en bearbetade därefter sitt manus för att kunna visualisera sin del av verksamhetsplanen. Kammarrätten har i dom 2005-07-07, vilken bifogas, efter klagan av Hans Jonasson uttalat att manuset till rollspelet är att anse som en minnesanteckning och alltså inte som en allmän handling hos kommunen.

Vid det ovannämnda sammanträdet presenterades Verksamhetsplanen för åren 2006–2008 på sedvanligt sätt muntligen av förvaltningschefen. Därefter utfördes rollspelet. Tidigare samma dag som verksamhetsplanen presentera-

des hade någon väckt frågan om framförandet skulle spelas in. Utan något formellt beslut togs kontakt med gymnasieskolan med önskemål om lån av en filmkamera. Tre elever anlände och genomförde, som en ren övning, filminspelningen. Eleverna lär efter inspelningen framfört farhågor beträffande kvaliteten på inspelningen och ljudupptagningen. Filmen har aldrig lämnat förvaltningen.

Per e-post gjorde en politiker en förfrågan om att få filmen utlämnad. Owe Westberg besvarade förfrågan med att han ansåg att filmen var ett arbetsmaterial och att han tidigare makulerat densamma. Något formellt avslagsbeslut begärdes inte, besked har endast begärts om varför filmen makulerats. Ett par journalister har efterfrågat filmen, men nöjt sig med beskedet att den utgjorde arbetsmaterial. Journalister såväl som politiker är väl medvetna om sin rätt att få ett formellt beslut i en begäran om att utfå handling. Någon sådan begäran har inte framställts. Någon annan har inte begärt att få handlingen utlämnad. Vad som anförts i JO-anmälan att ”både journalister och politiker har sedan med stöd av offentlighetsprincipen begärt ut filmen” är sålunda inte riktigt.

Filminspelningen, lika litet som rollspelet i sig, tillförde några nya sakuppgifter utöver vad som framgick av verksamhetsplanen. Filmen har inte expedierats eller tagits om hand för arkivering. Kommunen anser att också filminspelningen är att anse som en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och är alltså inte en allmän handling hos Uddevalla kommun.

Anmälaren hävdar att Owe Westberg begått tjänstefel då han förstört en allmän handling innan domstol hunnit ta ställning till om handlingen är allmän eller inte. Frågan om gränsdragning mellan minnesanteckning och allmän handling kan vara svårbedömd. Eftersom filmen inte tillförde ärendet nya fakta bedömde Owe Westberg filmen som en minnesanteckning och makulerade den. Ingen av de agerande hade varit förberedd på ett förevigande av deras framställning och Owe Westberg ville heller inte att de skulle utsättas för att deras rollframställning skulle utlämnas.

De intressen som offentlighetsprincipen avser att tillgodose kan inte ha skadats eftersom underlaget för det filmade rollspelet utgjordes av den offentliga verksamhetsplanen.

Oavsett JO:s ställningstagande i frågan om anmälan skall föranleda någon åtgärd eller inte har kommunens jurister inlett arbetet med att ytterligare höja berörda tjänstemäns kunskap i fråga om offentlighet och sekretess, varvid särskilt kommer att påpekas vikten av att bevara handlingar, där fråga kan uppkomma, och framför allt då frågeställningen redan uppkommit, om den är allmän och i sådant fall om den kan lämnas ut utan att därmed bryta mot någon sekretessregel.

Kommunstyrelsen tillade i remissvaret att det var de tjänstemän som hade upprättad skrivelsen som ansåg att filmen var att betrakta som en minnesanteckning.

Hans Jonasson kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Filmen lämnade kommunförvaltningen och togs till filmstudion på gymnasieskolan där eleverna bearbetade den och producerade en dvd-film med innehållet. Dvd-filmen kom sedan in till förvaltningen. En ledamot i kommunstyrelsen begärde muntligen att filmen skulle lämnas ut. Kommunen kan inte friskrivas från ansvar på grund av att ingen begärde att få ett beslut i utlämnandefrågan. I detta fall blev det känt att filmen hade förstörts och det var då meningslöst att begära ett formligt avslagsbeslut. Det fanns ett legitimt intresse för både politiker, medborgare och medierna att få ta del av filminspelningen.

I ett beslut den 17 oktober 2006 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. en film, anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

Av 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Åtgärd som någon vidtar endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall inte anses leda till att en handling är inkommen till den myndigheten.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling upprättad hos myndighet, när den har expedierats, eller om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats skall enligt 2 kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet någon sakuppgift. Sådana handlingar som åsyftas i bestämmelsen är t.ex. ”stolp”- och synpunktspromemorior, föredragningspromemorior, sammanställningar över svåröverskådligt material, bandupptagningar från förhandling i domstol och memorialanteckningar som förts vid en sådan förhandling (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6 u. 2001, s. 89 f.).

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgås fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) 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. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om arkivering av allmänna handlingar. I lagen finns också föreskrifter om under vilka förutsättningar myndigheter får avhända sig allmänna handlingar. Av 10 § framgår att allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen skall dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring skall kunna tillgodose bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bedömning

Hans Jonasson får i sin anmälan anses ha gjort gällande att kommunen förstörde den aktuella filmen i anslutning till att den hade begärts utlämnad och att någon prövning i ordinarie ordning av frågan om handlingen var allmän därför inte kunde ske. Det är självklart att en handling inte får förstöras när det föreligger en fråga om utfående av den (se JO 1994/95 s. 583). Utredningen i ärendet ger dock inte stöd för att filmen hade begärts utlämnad när den förstördes.

När det gäller kommunens handläggning i övrigt vill jag anmärka följande.

Beträffande bakgrunden till framställningen av filmen har upplysts att kommunen hade anställt en dramatiker som tillsammans med ett antal av kommunens tjänstemän arbetade fram ett rollspel som skulle illustrera förvaltningens verksamhetsplan. Avsikten med rollspelet var bl.a. att förankra förvaltningens verksamhet hos personalen. Rollspelet framfördes och filmades i samband med att den nya verksamhetsplanen presenterades för det berörda utskottet vid dess sammanträde den 6 april 2005. Filminspelningen utfördes av några ungdomar vid en gymnasieskola efter det att kommunen hade tagit kontakt med skolan.

Hans Jonasson har uppgett att filmen togs med till gymnasieskolan för bearbetning och att den därefter lämnades in till kommunen. Mycket talar enligt min uppfattning för att gymnasieeleverna deltog i kommunens arbete med filminspelningen på ett sådant sätt att man inte kan hävda att materialet lämnade kommunen under den tid som filmen redigerades. I vart fall har detta i så fall endast utgjort ett sådant led i en teknisk bearbetning som inte medför att handlingen är att anse som inkommen till kommunen (se 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen).

Frågan är härefter om filmen var att anse som en upprättad handling enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. Filmen har inte expedierats av kommunen. Det måste därvid prövas huruvida den kunde anses hänförlig till ett ärende hos kommunstyrelsen. Med hänsyn till en kommunstyrelses förvaltningsuppgifter och verksamheter i övrigt framstår det enligt min mening som främmande att hävda att filmen skulle anses hänförlig till utskottets ärende om verksamhetsplanen. Om filmen hade anknytning till ett ärende hos kommunen är det mer naturligt att hävda att det i så fall var ett ärende av närmast personaladministrativ art, med inriktning på att förankra myndighetens verksamhet hos personalen. Enligt min uppfattning ligger det emellertid närmast till hands

att anse filmen vara tillkommen inom ramen för s.k. faktiskt handlande hos kommunen och att den således inte hade anknytning till något ärende (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 34 f. och Bohlin s. 79 f.). Filmen var med denna utgångspunkt en allmän handling om den kunde betraktas som färdigställd. Det har inte framkommit annat än att filmen var färdigställd när den förstördes kort tid efter utskottets sammanträde.

Av utredningen har framkommit att Owe Westberg ansåg att filmen var en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. I det föregående har jag lämnat en exemplifierande beskrivning av vad som avses i den bestämmelsen. En grundläggande förutsättning är att anteckningen kommit till för ett ärendes föredragning eller beredning. Med hänvisning till vad jag nyss sagt om att filmen enligt min uppfattning saknade anknytning till ett ärende hos kommunen kan den redan av den anledningen inte anses ha varit en minnesanteckning.

Förstöringen av handlingen skedde uppenbarligen utan stöd av gallringsföreskrifter. På grundval av de uppgifter som har kommit fram genom utredningen anser jag sammanfattningsvis att kommunen inte hanterade filmen på ett tillfredsställande sätt. Handlingens rättsliga status var i och för sig svårbedömd. Redan detta talar för att filmen inte borde ha förstörts.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Frågor angående registrering av allmänna handlingar hos en landstingsstyrelse. Bland annat uttalanden rörande registrering av handlingar vid politiska kanslier inom landstingsförvaltningen och beträffande information om att en myndighet använder sig av flera diarier

(Dnr 3579-2005)

Anmälan

Jan Mosander, Sveriges Radio, anmälde Stockholms läns landsting och begärde att JO skulle granska landstingets hantering av allmänna handlingar. Jan Mosander uppgav bl.a. följande. Den 16 juni 2004 fick landstingsrådet Ingela Nylund Watz ett brev från en person i vilket pekades på missförhållanden i vissa av landstingets stiftelser. Brevskrivaren återkom i saken genom ett brev till samma landstingsråd den 23 mars 2005. Inget av breven diarieförde s i landstingets allmänna diarium. Den 6 maj 2005 skrev personen ett nytt brev adresserat till den politiska oppositionen i landstinget. Den 12 maj 2005 diarieförde s de två senast inkomna breven i landstingets allmänna diarium och de blev först därigenom tillgängliga för allmänheten. Det först inkomna brevet diarieförde s i landstingets allmänna diarium den 2 juni 2005. Landstinget hävdade dock att brevet hade registrerats samma dag som det kom in men i något som kallades finansrotelns diarium. I samband med att brevet registrerades i landstingets allmänna diarium raderades vissa av de uppgifter om handlingen som hade antecknats i finansrotelns diarium. Som skäl för det

uppgav landstinget att ärendet omfattades av sekretess. Landstinget inledde ett ärende angående frågan om förhållandena i stiftelserna och lät en advokat göra en utredning. Advokatens skriftliga utredning kom in till landstinget den 12 juli 2005. Handlingen var ännu inte diarieförd den 20 september 2005. Varken finansrotelns diarium eller det allmänna diariet innehöll uppgifter om en skriftväxling som skett mellan en befattningshavare vid landstinget och Sveriges Radio den 16 och 17 augusti 2005.

Jan Mosander ifrågasatte utifrån bestämmelserna om offentlighetsprincipen landstingsstyrelsens rutiner samt handläggningen av de i anmälan omnämnda handlingarna. Han pekade särskilt på att det fanns flera diarier hos landstingsstyrelsens förvaltning och uppgav att diarierna inte var samordnade.

Utredning

Landstingsstyrelsen vid Stockholms läns landsting anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan.

I ett av landstingsstyrelsen den 6 december 2005 beslutat yttrande anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Utredning

Diarium inom landstingsstyrelsens förvaltning

Landstingsstyrelsens förvaltning har ett diarium för allmänna handlingar och ärenden inom förvaltningen som kallas LS-diariet. Alla inkomna handlingar förs upp på en postlista där inkomstdatum, avsändare, mottagare och en kort beskrivning av handlingen anges. Handlingar som kräver någon åtgärd och därmed blir ett ärende diarieförs i samma diarium och åsätts ett diarienummer. E-post hanteras på samma sätt som vanlig post. Även utgående skrivelser registreras.

Det finns även diarier på de politiska kanslierna. Post till landstingsråden inkommer normalt sett direkt till varje landstingsråd eller till partikansliet. I fråga om handlingar till s-kansliet som det nu är fråga om gäller följande. Handlingar som inkommer till eller upprättas där diarieförs i kansliets diarium. I diariet anges datum, diarienummer, avsändare, mottagare, en kort beskrivning av handlingen samt en kort beskrivning av vilken åtgärd som vidtagits med anledning av handlingen. Även e-postbrev diarieförs i detta diarium. Samtliga handlingar förvaras i kronologisk ordning i en pärm. Om en handling kräver någon form av utredning eller på annat sätt bedöms bli ett ärende för landstingsstyrelsens förvaltning, eller tillhör ett ärende hos förvaltningen, skickas den till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Handlingar som inkommer till eller upprättas av m-kansliet diarieförs i kansliets diarium. I diariet anges datum, diarienummer, avsändare, mottagare, samt en kort beskrivning av vilken åtgärd som vidtagits med anledning av handlingen. Även e-postbrev diarieförs i detta diarium. Samtliga handlingar förvaras i kronologisk ordning i en pärm. Om en handling bedöms bli ett ärende för landstingsstyrelsens förvaltning skickas den till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Om någon söker efter en handling och handlingen inte finns i LS-diariet hänvisar registrator till de politiska kanslierna. S- och m-kanslierna hänvisar på motsvarande sätt till registrator för LS-diariet.

Diarieföring sker i enlighet med de riktlinjer om diarieföring och ärendehantering som finns i landstingsstyrelsens arkivhandbok.

Skrivelse den 16 juni 2004

E-postbrevet gäller påstådda missförhållanden i en stiftelse och det inkom till finanslandstingsrådet Ingela Nylund Watz den 16 juni 2004. Det diarieförde omgående i s-kansliets diarium. Efter samråd med landstingsdirektören och biträdande landstingsdirektören bedömde Ingela Nylund Watz att några åtgärder med anledning av innehållet i e-postbrevet inte skulle vidtas. Eftersom det således inte fanns någon anledning att öppna ett ärende skickades e-postbrevet inte till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Skrivelse den 23 mars 2005

Även detta e-postbrev behandlar en påstådd intressekonflikt i en stiftelse och har samma avsändare som det e-postbrev som inkom till landstinget den 16 juni 2004. E-postbrevet inkom till finanslandstingsrådet Ingela Nylund Watz den 23 mars 2005 och diarieförde även det omgående i s-kansliets diarium. Inte heller denna gång bedömdes innehållet i e-postbrevet föranleda någon åtgärd varför e-postbrevet inte skickades till registrator för diarieföring i LS-diariet.

Skrivelse den 6 maj 2005

E-postbrevet har samma avsändare som de två tidigare och i huvudsak samma innehåll. Det inkom till oppositionslandstingsrådet Chris Heister m.fl. den 6 maj 2005 och diarieförde i Chris Heisters diarium på m-kansliet.

Skrivelser den 16 och den 17 augusti 2005

Breven gäller en begäran om rättelse angående ett inslag i Dagens eko om stiftelserna.

E-postbrevet som Anders Lönn, politisk sekreterare på finansroteln, skickade till Staffan Sonning på Sveriges Radio den 16 augusti 2005 och Staffan Sonnings svar på detta e-postbrev den 17 augusti 2005 registrerades varken i s-kansliets diarium eller i LS-diariet. De finns dock registrerade och förvarade i Anders Lönns e-postsystem.

Ärendet avseende stiftelserna

Den 12 maj 2005 bestämde landstingsdirektören att de förhållanden som skrivelserna behandlade skulle utredas. E-postbreven daterade den 23 mars och 6 maj 2005 diarieförde då i LS-diariet i det nya ärendet LS 0505-0840. Vad som registrerades i diariet framgår av bilagan. Skrivelserna i sin helhet hemligstämplades samma dag. I samband med detta raderades uppgift om avsändare och beskrivning av handlingen i s-kansliets diarium avseende skrivelsen som inkom den 23 mars 2005. I kolumnen Kommentar angavs ”Ärendet sekretessförklarat. Hänvisning till landstingets chefsjurist”. Även Chris Heister uppmanades att radera uppgifterna i sitt diarium på m-kansliet avseende skrivelsen som inkom den 6 maj 2005 i samband med att skrivelsen flyttades över till LS-diariet eftersom skrivelsen sekretessförklarades. Uppgifterna raderades i diariet.

Skrivelsen som inkom den 16 juni 2004 överfördes den 2 juni 2005 till LS-ärendet 0505-0840. I samband med detta raderades uppgift om avsändare och beskrivning av handlingen i s-kansliets diarium. I kolumnen Kommentar angavs ”Ärendet sekretessförklarat. Hänvisning till landstingets chefsjurist”. Skrivelsen blev dock vid denna tidpunkt inte diarieförd i LS-ärendet utan först den 2 november 2005, vilket framgår av bilagan.

Som en del av utredningen i ärendet anlitades advokaten Jan Sjöberg av landstingsdirektören som konsult och hans utredning, färdigställd den 8 juli 2005, behandlades som arbetsmaterial i ärendet och var således inte en till landstinget inkommen handling och därmed inte allmän. Den kunde således

inte återfinnas i LS-diariet. I samband med att ärendet avslutats har handlingen dock blivit diarieförd i ärendet.

Det stämmer att det fanns en markering i LS-diariet den 18 augusti 2005 om att ärendet var sekretessbelagt. Sekretessmarkeringen är nu borttagen.

Ärendet avslutades den 24 november 2005. I samband med att ärendet avslutades diarieförd es flera e-postbrev.

– – –

Skrivelserna den 16 och 17 augusti 2005

Den 20 september begärde Jan Mosander att få del av skrivelserna samt andra skrivelser med anknytning till ärendet om stiftelserna. Den 23 september skickades samtliga begärda handlingar till Jan Mosander.

– – –

Landstingets bedömning av uppgifterna i anmälan

Landstingsstyrelsen har ett och samma diarium för registrering av handlingar samt ärenden och därutöver finns diarium hos de politiska partikanslierna. Det finns inget krav på att en myndighet endast ska ha ett diarium. I diarierna registreras inkommande och utgående allmänna handlingar och det går utan svårighet att fastställa när en handling kommit in eller upprättats. De ansvariga för registreringen upplyser också allmänheten om att en eftersökt handling som inte återfinns i ett av diarierna kan sökas i de andra diarierna.

Mot bakgrund av detta tillbakavisas Jan Mosanders ifrågasättande av landstingets diarieföring av inkommande post. Skrivelserna som rör stiftelserna och som när de kom in inte innehöll sekretessbelagda uppgifter har diarieförts i s- respektive m-kansliets diarium. Det finns således ingen anledning att kritisera landstinget för bristande ordning vad gäller möjligheterna att fastställa om de aktuella handlingarna kommit in till landstinget. Det har inte heller varit något problem att återfinna handlingar som begärts utlämnade vid ett flertal tillfällen.

I fråga om handlingarna den 16 och 17 augusti 2005 är det riktigt att dessa inte återfinns i s-kansliets diarium. Ett uttryckligt krav saknas i sekretesslagen vad gäller på vilket sätt handlingar ska hållas ordnade. Handlingarna har hållits ordnade i ett e-postbibliotek och utan problem kunnat återfinnas som inkommande och utgående skrivelser varför Jan Mosanders kritik även i denna del tillbakavisas. Att e-postbreven inte finns registrerade i s-kansliets diarium får dock ses som ett undantag från det sedvanliga hanterandet av handlingarna på s-kansliet som det beskrivits ovan. Tilläggas ska att skrivelserna inte innehåller sekretessbelagda uppgifter och inte heller är av den karaktären att de ska tillhöra ärendet LS 0505-0840.

När det beslutades att närmare utreda omständigheterna med anledning av vad som framförts i skrivelserna har skrivelserna den 23 mars och 6 juni 2005 tillförts ärendet LS 0505-0840 i LS-diariet. De har registrerats i enlighet med kraven i 15 kap. 2 § sekretesslagen vilket framgår av bilagan. De uppgifter som tidigare framgått av diarierna på s- respektive m-kanslierna återfinns nu i LS-diariet. Följaktligen är registreringen lagenlig. Att uppgifter samtidigt togs bort i diarierna på s- respektive m-kanslierna får dock anses felaktigt. Skrivelsen som inkom den 16 juni 2004 överfördes den 2 juni 2005 till LS-ärendet 0505-0840. Av misstag blev den dock inte införd i diariet men har sedan den togs från s-kansliet förvarats i akten och handlagts som en till ärendet hörande handling. Numer är handlingen rätteligen diarieförd i ärendet.

Vad gäller anmälarens påstående att en utredning upprättad av advokat Jan Sjöberg inte återfanns i registret som en handling i ärendet LS 0505-0840 är det riktigt. Utredningen är upprättad av advokaten som är anlitad som s.k. osjälvständig uppdragstagare av landstinget och därmed att jämställa med en

anställd i landstinget vad gäller arbetsuppgiften dvs. utredningsuppdraget. Detta innebär att utredningen ansågs vara en del av ärendet och därmed inte en till landstinget inkommen handling utan arbetsmaterial att jämställa med en rättsutredning. Slutligt ställningstagande till om den skulle vara en allmän handling skedde när ärendet avslutades. Handlingen är numera diarieförd i ärendet.

Det är också riktigt att det i diariet fanns en oriktig anteckning om att hela ärendet var sekretessbelagt. Detta har dock inte hindrat att en prövning omedelbart gjorts av Jan Mosanders och en annan persons begäran att få ut handlingar. Registrator är väl medveten om den begränsade betydelsen av en sådan anteckning. Vad anmälaren anför om aktens placering saknar relevans då begäran om utlämnande omedelbart handlagts.

– – –

Sammanfattningsvis anser landstinget efter utredning att Jan Mosander inte anfört något som styrker hans påståenden att landstinget inte har rutiner och följer tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Vissa misstag har begåtts men de handlingar som begärts ut har alltid lätt kunnat återfinnas. Syftet med tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser är att allmänheten ska kunna ha insyn i myndighetens verksamhet och offentlighetsprincipen upprätthållas. Av utredningen framgår att när Jan Mosander begärt att få del av allmänna handlingar har han omgående fått handlingarna eller beslut att de inte lämnas ut. Landstinget anser mot bakgrund av detta att den ordning som gäller för landstingsstyrelsens diarium och registrering fyller lagens syfte.

Slutligen vill landstinget upplysa att det för närvarande pågår en översyn av system och anvisningar för registrering och diarieföring inom landstingsstyrelsens förvaltning bl.a. i syfte att utgöra underlag för en modernisering av diarieföringssystemet som i högre utsträckning ska garantera allmänhetens möjligheter till insyn. Särskilt gäller detta mot bakgrund av den alltmer omfattande hanteringen av handlingar via e-post.

Jan Mosander kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande. Han fick inte av landstingets registrator någon hänvisning till de politiska kansliernas diarier. Om sådan information hade lämnats rutinmässigt skulle någon anmälan till JO inte ha blivit aktuell. Landstingets sätt att hantera handlingar medförde att det inte var praktiskt möjligt för allmänheten att skaffa sig en bild av vilka handlingar som fanns i det aktuella ärendet.

Ytterligare upplysningar hämtades in från Stockholms läns landsting varvid framkom bl.a. följande. Arbetsuppgifterna med att ta emot och registrera handlingar vid s- och m-kanslierna fullgörs av landstingsrådssekreterare. Landstingsrådssekreterarna är anställda av landstinget för tjänstgöring på de politiska kanslierna under den innevarande mandatperioden.

I ett beslut den 12 februari 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § är att anse som inkommen

till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

Av 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Åtgärd som någon vidtar endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall inte anses leda till att en handling är inkommen till den myndigheten.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling upprättad hos myndighet, när den har expedierats, eller om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Av 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen framgår att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar och om vad ett register skall innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten att själv avgöra om registrering skall ske eller det alternativa tillvägagångssättet skall väljas. Det förutsätts att, sedan myndigheten i fråga om handlingar av ett visst slag bestämt sig för ettdera sättet, detta i praktiken tillämpas konsekvent.

Från huvudregeln om registrering görs även i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen ett generellt undantag i fråga om allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Handlingar av sådant slag behöver alltså inte registreras och inte heller hållas lättillgängliga på det sätt som anvisas som ett alternativ till registrering beträffande icke sekretessbelagda handlingar.

Bestämmelserna om registrering ger myndigheterna en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndighe-

ten. De innebär inte något krav på central registrering och de ålägger inte heller myndigheterna att föra en daglig lista över inkomna handlingar. Registreringen kan ske såväl på konventionell väg som med hjälp av ADB. Det står myndigheterna fritt att föra speciella register, t.ex. för viss del av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. (Se Regner m.fl., Sekretesslagen – en kommentar, s. 15:4.)

Beträffande handlingar som registreras uppställs i 15 kap. 2 § sekretesslagen vissa minimikrav angående uppgifterna i ett register. Av registret skall framgå 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt 4. i korthet vad handlingen rör. Utgångspunkten är att dessa uppgifter skall vara allmänt tillgängliga. Uppgifterna under punkterna 3 och 4 får utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att en allmän handling skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de diarieförs i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

Bedömning

Jan Mosander har i sin anmälan tagit upp frågor angående rutinerna för registrering av allmänna handlingar hos landstingsstyrelsen och hur landstinget har hanterat vissa handlingar som omnämnts i hans anmälan.

Landstingsstyrelsen har i yttrandet upplyst att det hos styrelsens förvaltning har funnits ett diarium för allmänna handlingar och ärenden inom förvaltningen, det s.k. LS-diariet, och att det även funnits diarier på de politiska kanslierna. Den post som har inkommit direkt till landstingsråden eller till partikanslierna eller upprättats där har diarieförts i det aktuella partikansliets diarium. Om en handling har krävt någon utredning eller på annat sätt bedömts bli ett ärende hos landstingsstyrelsens förvaltning eller om handlingen har tillhört ett ärende hos förvaltningen har den enligt landstinget diarieförts även i LS-diariet. Vidare har landstinget i yttrandet redogjort för vilka uppgifter som har antecknats i diarierna vid de politiska kanslierna. Landstinget har också beskrivit hanteringen av de i anmälan omnämnda handlingarna.

Vad som har kommit fram om landstingsstyrelsens rutiner och handläggningen av de aktuella handlingarna ger mig anledning att anföra följande.

Som nämnts i det föregående finns det inte något krav på en central registrering av allmänna handlingar utan det står en myndighet fritt att föra speciella register för vissa delar av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. En grundläggande förutsättning för att en registrering av allmänna handlingar i ett register vid ett politiskt kansli hos landstinget skall anses kunna

uppfylla kraven på registrering av allmänna handlingar är givetvis att denna ordning är sanktionerad av den ansvariga myndigheten, vilket jag av landstingsstyrelsens yttrande drar slutsatsen att den har varit. Jag noterar också att arbetsuppgifterna med att registrera handlingar vid partikanslierna fullgjordes av befattningshavare som var anställda hos landstinget.

Om en myndighet, såsom i detta fall, använder sig av flera diarier måste allmänheten vid kontakter med myndigheten få information om detta och om vilka rutiner som gäller (se JO 1990/91 s. 375). Landstingsstyrelsen har i yttrandet anfört att om någon söker en handling och handlingen inte finns i LS-diariet skall registrator hänvisa till de politiska kanslierna och att dessa kanslier på motsvarande sätt skall hänvisa till LS-diariet. Jan Mosander har uppgett att han av landstingets registrator inte fick någon hänvisning till de politiska kansliernas diarier. Utredningen i ärendet ger inte en klar bild av vad som förekom vid de aktuella kontakterna och jag går inte vidare i den saken. Jag vill dock påpeka att landstingets information till allmänheten om att handlingar kan eftersökas i flera diarier inte bör begränsas till de fall då någon eftersöker en redan känd handling. Sådana upplysningar kan behöva lämnas även då någon utan att efterfråga en särskild handling önskar att ta del av uppgifter i något av diarierna.

Beträffande vad landstingsstyrelsen allmänt har upplyst om de uppgifter som antecknats i diarierna vid de politiska kanslierna kan jag konstatera att det i m-kansliets diarium inte synes ha gjorts några anteckningar om vad handlingarna rört. Ett diarium skall innehålla sådana uppgifter (se 15 kap. 2 § första stycket 4 sekretesslagen). Rutinerna när det gäller anteckningar av uppgifter om handlingar i registren vid de politiska kanslierna synes i övrigt ha uppfyllt kraven enligt sekretesslagen.

Vad gäller handläggningen av de i anmälan omnämnda handlingarna framgår av utredningen att breven den 16 juni 2004, den 23 mars 2005 och den 6 maj 2005 till landstingsråden diarieförde s i respektive partikanslis diarium i samband med att de kom in till landstinget. När landstinget senare inledde ett ärende angående de stiftelser som breven rörde diarieförde s breven även i LS-diariet. Jag noterar att landstingsstyrelsen har uppgett att i samband med registreringen i LS-diariet raderades felaktigt vissa uppgifter om handlingarna som hade antecknats i diarierna vid partikanslierna. Vad gäller de uppgifter om breven som antecknades i LS-diariet framgår av det utdrag ur diariet som har fogats till remissvaret att det inte antecknades vilka datum handlingarna kom in till landstinget, vilket rätteligen skulle ha skett (se 15 kap. 2 § första stycket 1 sekretesslagen). I stället antecknades uppenbarligen uppgifter om när handlingarna registrerades i LS-diariet.

Skriftväxlingen via e-post den 16 och 17 augusti 2005 mellan en befattningshavare vid finansroteln och Sveriges Radio rörde en begäran om rättelse angående ett nyhetsinslag om stiftelserna. Breven innehöll enligt landstinget inte några uppgifter som omfattades av sekretess. Handlingarna diarieförde s inte utan förvarades i befattningshavarens e-postsystem. Enligt vad landstinget har upplyst om sina rutiner för hanteringen av handlingar hos partikanslierna fanns emellertid inte några undantag från den tillämpade principen att

allmänna handlingar skulle registreras. Detta talar för att breven skulle ha registrerats.

Beträffande den skriftliga utredning som upprättades av en advokat har landstingsstyrelsen som förklaring till att handlingen inte diarieförde i anslutning till att den färdigställdes uppgett bl.a. att advokaten hade anlitats som en s.k. osjälvständig uppdragstagare samt att utredningen var ett arbetsmaterial och att jämställa med en rättsutredning. Landstinget har vidare upplyst att i samband med att ärendet avslutades tog myndigheten ställning till om handlingen skulle vara en allmän handling och att den då diarieförde. Mot bakgrund av vad landstingsstyrelsen har uppgett bedömer jag att handlingen inte var att anse som inkommen till landstinget och att den blev allmän först i och med att ärendet slutbehandlades (se 2 kap. 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen). Jag har således inte något att erinra när det gäller hanteringen av handlingen.

Vad som har kommit fram i övrigt föranleder inte något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.

BILAGA 1

Ärendestatistiken 2006/07

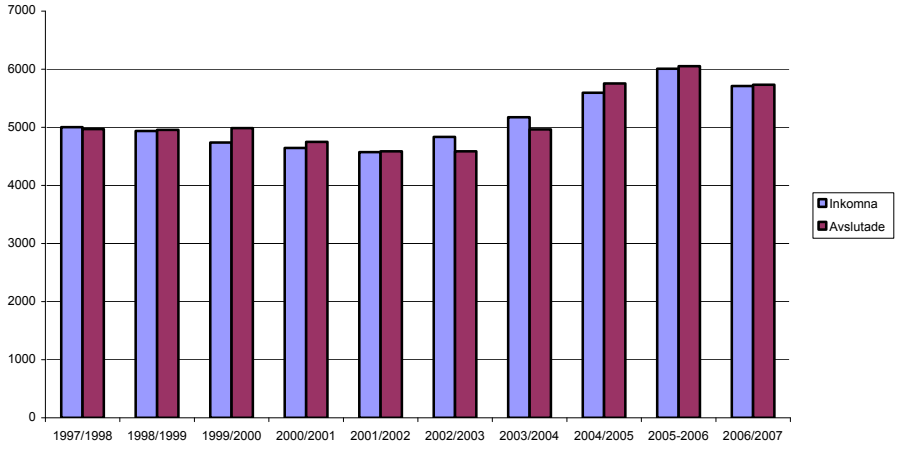
Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1995-07-01–2007-06-30

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118
1998/99	4 791	147
1999/2000	4 626	113
2000/01	4 511	133
2001/02	4 463	111
2002/03	4 739	95
2003/04	5 074	100
2004/05	5 543	52
2005/06	5 919	89
2006/07	5 620	91

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	449	323	1 119
Augusti	466	469	1 116
September	414	616	914
Oktober	536	549	901
November	510	522	889
December	409	425	873
Januari	481	503	851
Februari	483	500	834
Mars	508	426	916
April	466	415	967
Maj	514	573	908
Juni	475	412	971
Summa	**5 711**	**5 733**	

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



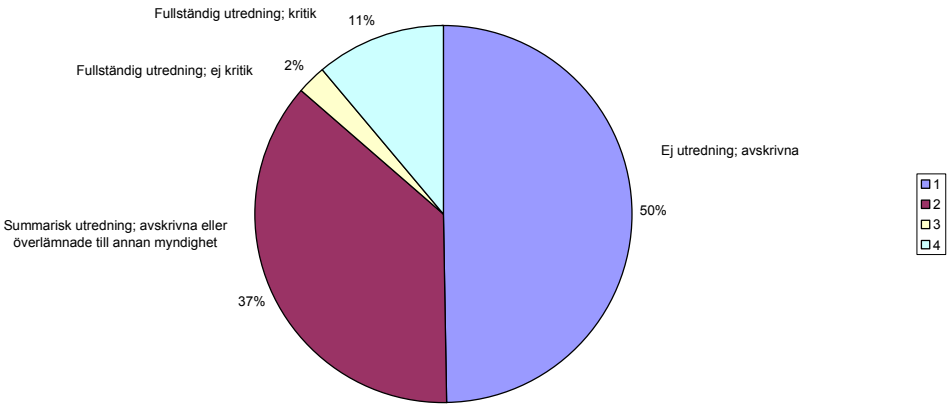
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2006–den 30 juni 2007 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa ärenden
Allmänna domstolar	–	6	–	1	7
Förvaltningsdomstolar	1	2	–	–	3
Åklagarväsendet	–	3	–	–	3
Polisväsendet	1	4	2	–	7
Kriminalvård	3	10	–	–	13
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	5	7	–	–	12
Hälso- och sjukvård	1	1	–	–	2
Allmän försäkring	2	10	–	–	12
Länsstyrelserna; serveringstillstånd	–	2	–	–	2
Exekutionsväsendet	–	1	–	–	1
Kommunal självstyrelse	–	1	–	–	1
Patent, varumärken	–	1	–	–	1
Plan- och byggnadsväsendet	–	6	–	–	6
Miljö- och hälsoskydd; djurskydd	–	2	–	–	2
Kommunikationsväsendet inkl. färdtjänst	–	1	–	–	1
Utlänningsärenden	–	4	–	–	4
Överförmyndarväsendet	–	3	–	–	3
Regeringskansliet	–	1	–	–	1
Offentlighet och sekretess	–	2	–	–	2
Summa ärenden	**13**	**67**	**2**	**1**	**83**

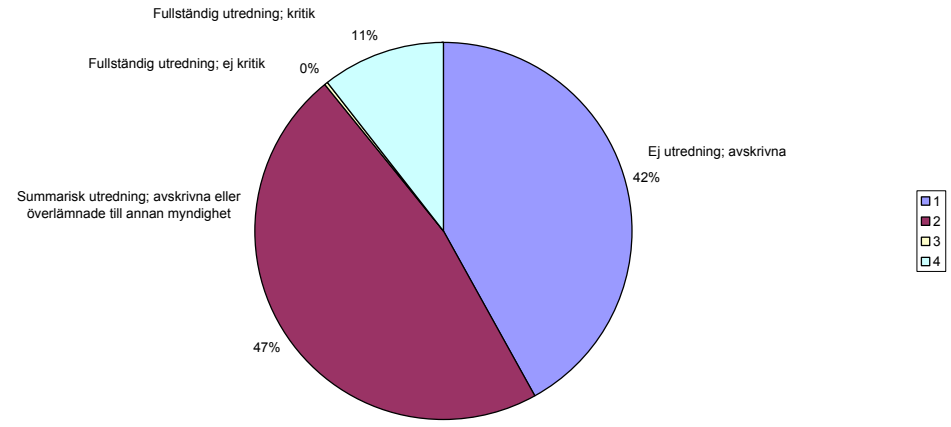
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2006–den 30 juni 2007 avgjorda klagomålsärendena

Sakområde	**Avvisning eller avgörande utan särskild utredning**	**Överlämnande enligt 18 § instruktionen**	**Avgjorda efter utredning; ingen kritik**	**Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden**	**Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd**	**Vägledande uttalanden; ej kritik**	**Förundersökning; ej åtal**	**Summa ärenden**
Allmänna domstolar	136	2	190	29	–	1	1	359
Förvaltningsdomstolar	44	–	41	2	–	–	–	87
Åklagarväsendet	96	–	86	38	–	–	–	220
Polisväsendet	220	19	296	53	–	–	–	588
Försvarsmakten	2	–	3	1	–	–	–	6
Kriminalvård	376	–	364	87	–	–	–	827
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	335	7	380	56	–	–	2	780
Hälso- och sjukvård	132	1	74	9	–	–	–	216
Allmän försäkring	281	–	142	60	–	–	2	485
Arbetsmarknad m.m.	105	–	58	8	–	–	–	171
Plan- och byggnadsväsendet	76	–	40	37	–	–	–	153
Exekutionsväsendet	89	–	43	8	–	–	–	140
Kommunal självstyrelse	73	–	22	8	–	–	–	103
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	81	–	37	8	–	–	–	126
Beskattning, folkbokföring, tull	109	–	47	13	–	–	–	169
Utbildning, forskning, studiestöd	76	11	79	27	–	–	–	193
Kultur	9	–	9	1	–	–	–	19
Överförmyndarväsendet	25	–	25	2	–	–	–	52
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	74	–	56	10	–	–	–	140
Utlänningsärenden	74	–	39	11	–	–	–	124
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	30	–	8	2	–	–	–	40
Tjänstemannaärenden	78	–	12	8	–	–	–	98
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	98	1	95	68	–	–	–	262
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val; Regeringskansliet	26	–	5	2	–	–	–	33
Övrig förvaltning	73	1	10	8	–	–	–	92
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	80	–	–	–	–	–	-	80
Summa ärenden	**2 798**	**42**	**2 161**	**556**	**–**	**1**	**5**	**5 563**

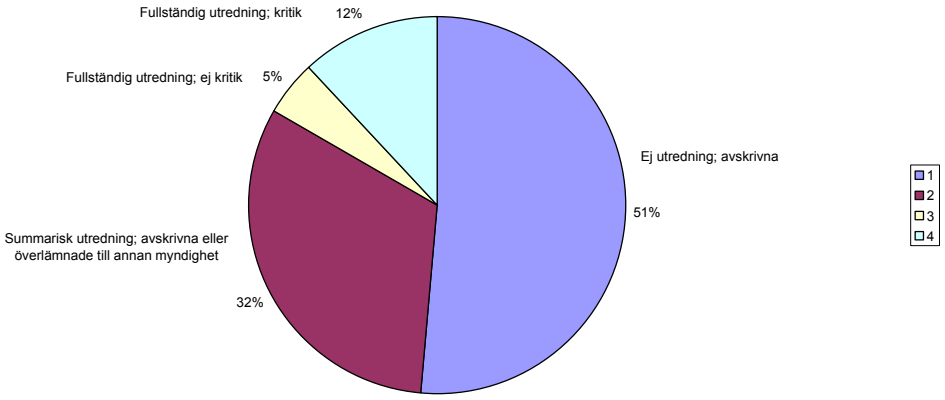
Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; totalt 5 646 beslut



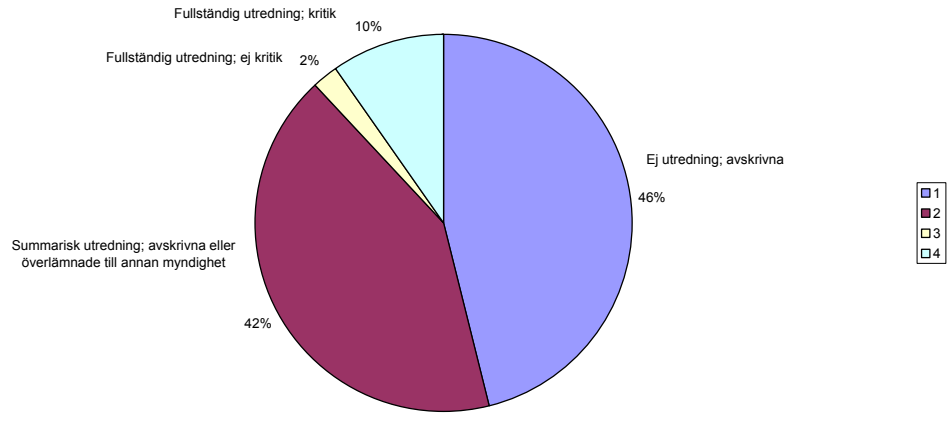
Besluten inom ansvarsområde 1; totalt 1 304 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet



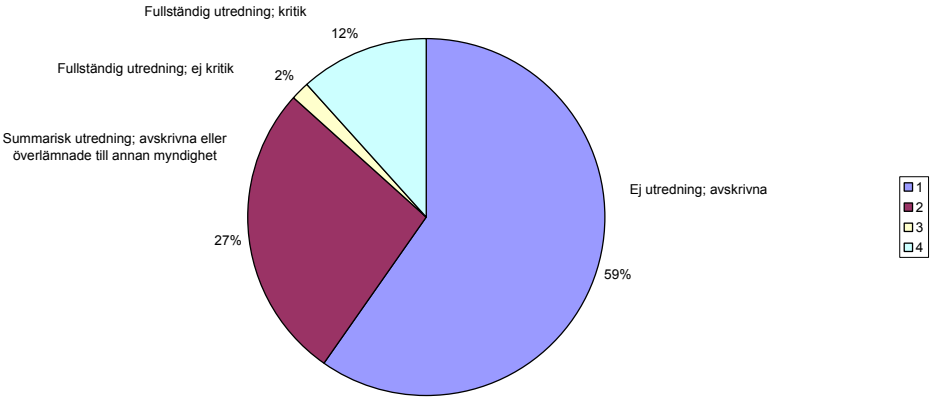
Besluten inom ansvarsområde 2; totalt 1 780 beslut. Omfattar kriminalvård, skatter, tull och utsöking, Försvarsmakten, socialförsäkring samt överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; totalt 1 332 beslut. Omfattar socialtjänst inkl. omsorgsverksamhet, hälso- och sjukvård samt utbildning och forskning



Besluten inom ansvarsområde 4; totalt 1 230 beslut.
Omfattar förvaltningsdomstolar samt all statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i något av ansvarsområdena 1-3



BILAGA 2

Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 111 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Melin har handlagt remisser från

1) Rikspolisstyrelsen om myndighetens inspektionsrapport rörande polisens flygverksamhet
2) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:47) Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna
3) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2006:17) Utvidgat förverkande m.m.
4) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:5) Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare
5) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:1) Preskription vid allvarliga brott
6) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:2) Fråga om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning
7) Justitiedepartementet om ytterligare en promemoria angående fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning
8) Justitiedepartementet om promemorian (Ju2006/8451) Inställda huvudförhandlingar i brottmål
9) Justitiedepartementet om promemorian En ny vapenamnesti
10) Justitiedepartementet om promemorian En ny indelningsgrund för vissa domsagor
11) Justitiedepartementet om promemorian Dokumentation av muntlig bevisning genom ljud- och bildupptagning
12) Justitiedepartementet om promemorian Ändring i 5 § passlagen (1978:302)
13) Justitiedepartementet om promemorian Ordförande vid kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna
14) Konstitutionsutskottet om en framställning rörande fastställande av löner för riksdagens ombudsmän
15) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2006:21) Danmarksavtalen
16) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:6) Målsägandebiträdet – Ett aktivt stöd i rättsprocessen
17) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:46) Jakten på makten
18) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:98) Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m.
19) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:8) Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning
20) Justitiedepartementet om ett utkast till rådsbeslut i EU om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II); remissmöte.

JO Nordenfelt har handlagt remisser från

1) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2006:89) Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarera
2) Finansdepartementet om promemorian Vissa kapitalbeskattningsfrågor
3) Finansdepartementet om promemorian Vägavgift i form av trängselskatt
4) Finansdepartementet om promemorian Tullkontroll av kontanta medel
5) Finansdepartementet om promemorian Trängselskatt och förvaltningslagens bestämmelser
6) Finansdepartementet om promemorian Statliga kreditgarantier för att underlätta etablering i bostadsrätter och egnahem för förstagångsköpare
7) Finansdepartementet om promemorian marknadsmissbrukslagstiftningen och aktierelaterade incitamentsprogram
8) Justitiedepartementet om en framställning från Kriminalvården rörande ändring av bl.a. 52 d § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
9) Finansdepartementet om en promemoria med förslag till ändrade regler för uppskov med kapitalvinstbeskattning vid avyttring av privatbostad
10) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:17) Ny häkteslag
11) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2006:48) Bidragsbrott
12) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:85) Drogtestning av totalförsvarspliktiga
13) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2006:35) Värdepapper och kontrolluppgifter.

JO André har handlagt remisser från

1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2006:54) Teckenspråk och teckenspråkiga – Översyn av teckenspråkets ställning
2) Socialdepartementet om en framställning från Statens institutionsstyrelse angående vissa frågor rörande ungdomsvården inom LSS
3) Socialdepartementet om en framställning från Socialstyrelsen rörande vissa frågor om överförande, bevarande och gallring av dokumentation enligt SoL och LSS
4) Socialdepartementet om en rapport från Socialstyrelsen rörande uppföljning av tillämpningen om 6 kap. 6 § vapenlagen – Fullgör läkare anmälningsskyldigheten till polisen?
5) Socialdepartementet om promemorian Skyddsutredningar avseende barn
6) Socialdepartementet om promemorian Genomförande av kommissionens direktiv 2005/61/EG
7) Socialdepartementet om promemorian Bevarande av dokumentation vid vissa placeringar av barn
8) Socialdepartementet om promemorian Barns rätt till information m.m.
9) Utbildningsdepartementet om promemorian Bidrag vid korttidsstudier
10) Socialdepartementet om Patientskadenämndens förslag om ny sammansättning av nämnden
11) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2006:82) En ny patientdatalag
12) Socialdepartementet om ett förslag till nationellt program för suicidprevention

13) Socialdepartementet om promemorian Huvudmannaskap för hemsjukvård m.m.
14) Socialdepartementet om betänkandena (SOU 2006:100) Ambition och ansvar – Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder samt (SOU 2006:91) Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare
15) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2006:57) En bättre tillsyn av missbruksvården
16) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2006:71) Stöd till hälsobefrämjande tandvård, del 2
17) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:103) Översyn av den rättsmedicinska verksamheten – Tillsyn, Rättsliga rådet och rättsläkarens roll
18) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2007:2) Från socialbidrag till arbete
19) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:63) Forensiska institutet – Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri
20) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2006:65) Att ta ansvar för sina insatser – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor
21) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2006:110) Regler för skydd och rättssäkerhet inom demensvården.

JO Berggren har handlagt remisser från

1) Näringsdepartementet om Vägverkets förslag till ändringar i regelverket avseende moped
2) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:99) En ny konkurrenslag samt Konkurrensverkets rapport Tröskelvärden för koncentrationsprövningar – Bättre omsättningsgränser för anmälan av företagskoncentration
3) Näringsdepartementet om ett utkast till lagrådsremiss rörande redovisningscentraler inom taxinäringen m.m.
4) Finansdepartementet om Statskontorets promemoria (2006:7) Informationsutbyte kräver bra förutsättningar
5) Jordbruksdepartementet om betänkandena (SOU 2005:116) Jakt och fiske i samverkan, (SOU 2005:17) Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen, (SOU 2005:79) Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö samt (SOU 2006:14) Samernas sedvanemarker
6) Regeringskansliets förvaltningsavdelning om betänkandet (SOU 2006:19) Att återta mitt språk – Åtgärder för att stärka det samiska språket
7) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:88) Effektivare LEK (avgivet av Utredningen om översyn av lagen om elektronisk kommunikation)
8) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:79) Integrationens svarta bok – Agenda för jämlikhet och social sammanhållning
9) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:22) En sammanhållen diskrimineringslagstiftning

10) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:72) Öppna möjlighet med alkolås och delbetänkandet (SOU 2005:72) Alkolås – nyckel till nollvisionen
11) Konstitutionsutskottet om Riksrevisionens framställning (2005/06:RRS28) om vissa ändringar i bestämmelser för Riksrevisionen
12) Finansdepartementet om rapporten (Ds 2006:19) Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter
13) Finansutskottet om rapporten En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005
14) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om promemorian (Ds 2006:9) Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden
15) Näringsdepartementet om promemorian Riskutbildning
16) Näringsdepartementet om promemorian Lag om strukturfondspartnerskap
17) Justitiedepartementet om promemorian Det framtida förvaltningsdömandet i första instans
18) Näringsdepartementet om promemorian (Ds 2006:18) Rapportering av händelser inom civil luftfart m.m.
19) Näringsdepartementet om promemorian Några frågor om säkerhetsprövning inför utlandsverksamhet m.m.
20) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:109) Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering
21) Djurskyddsmyndigheten om förslag till föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll
22) Justitiedepartementet om en promemoria med förslag till ändringar av reglerna i sekretesslagen rörande sekretess hos Integrationsverket m.m.
23) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:10) Vissa skadeståndsfrågor vid kränkning
24) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2006:56) Ansvarsfull servering
25) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:39) Ett utvidgat miljöansvar
26) Riksdagsförvaltningen om betänkandet (2005/06:URF4) Registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen
27) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:2) Omprövning av medborgarskap
28) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2006:16) Ny reglering av brandfarliga och explosiva varor
29) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2006:61) Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedursdirektivet i svensk rätt
30) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2006:93) Gästforskare – Nya regler för inresa, vistelse och arbete
31) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:4) Trafikinspektionen – En myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet
32) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2006:58) Sanktionsavgift i stället för straff – Områdena livsmedel, foder och djurskydd
33) Näringsdepartementet om ett utkast till lagrådsremiss rörande kompetens för yrkesförare (remissmöte).

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1. Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har ingen framställning gjorts till riksdagen eller regeringen enligt 4 § instruktionen.

25 beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement inom Regeringskansliet eller myndigheter. Överlämnandena har gjorts för att fästa vederbörandes uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde fyra ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, tre ansvarsområde 2, nio ansvarsområde 3 och nio ansvarsområde 4.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet

ChefsJO Melin väckte den 7 maj 2007 åtal mot en rådman för tjänstefel (underlåtenhet under långa tidsperioder att vidta handläggningsåtgärder i bl.a. ett antal tvistemål). Den 25 maj 2007 väckte *chefsJO Melin* åtal mot en f.d. rådman för tjänstefel (underlåtenhet under långa tidsperioder att vidta handläggningsåtgärder i ett skuldsaneringsärende).

Under verksamhetsåret har ingen anmälan gjorts för vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av tjänsteförseelse.

Med stöd av 18 § instruktionen har 42 klagomålsärenden och 2 initiativärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2005/06 var 34 klagomålsärenden och 1 initiativärende.) Av de överlämnade ärendena tillhörde tjugufyra ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, nitton ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

1. Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Melin har inspekterat Växjö tingsrätt, Alingsås tingsrätt, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Växjö och Söderorts åklagarkammare i Stockholm, Polismyndigheten i Kronobergs län samt Polismyndigheten i Skåne, polisområde Helsingborg.

Inspektionerna inom ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt 13 dagar.

JO Nordenfelt har inspekterat Försäkringskassan, länskontoret Stockholm, omprövningsenheten, Försäkringskassan, kontorsområde Göteborg, Försäkringskassan, försäkringskontoret Sundsvall, Försäkringskassan, försäkringskontoret Luleå, Kriminalvården, häktet Göteborg, Kriminalvården, anstalten Skogome, Kriminalvården, anstalten Sagsjön, Kriminalvården, häktet Kronoberg, Kriminalvården häktet Huddinge, Överförmyndaren i Norrtälje kommun samt Överförmyndarnämnden i Sundsvalls kommun. Vidare har, på *JO Nordenfelts* uppdrag, *byråchefen Buhre* inspekterat Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun samt Överförmyndarnämnden i Luleå kommun och *byråchefen Johnson* inspekterat Kronofogdemyndigheten, Luleåkontoret.

Inspektionerna inom ansvarsområde 2 har omfattat sammanlagt 16 dagar.

JO André har inspekterat Sociala områdesnämnden Centrum i Jönköpings kommun, Lundby stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun, Liljeholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun, psykiatriska kliniken vid Länssjukhuset Ryhov inom Jönköpings läns landsting samt psykiatriska kliniken vid Danderyds sjukhus i Stockholms läns landsting. Vidare har, på *JO Andrés* uppdrag, *byråchefen Tryblom* inspekterat Socialnämnden i Haninge kommun. *JO André* har genomfört informationsbesök vid Länsstyrelsen i Jönköpings län, Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Jönköping, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, socialenheten samt Statens institutionsstyrelse.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 3 har omfattat sammanlagt 18 dagar.

JO Berggren har inspekterat Patent- och registreringsverkets design- och varumärkesavdelning i Söderhamn, Länsrätten i Dalarnas län, Migrationsverkets kontor i Solna, Lantmäterimyndigheten i Dalarnas län, kontoret i Borlänge, Bygg-, miljö- och räddningsnämnden i Söderhamns kommun, Kommunstyrelsen i Ragunda kommun, Bygg- och miljönämnden i Ragunda kommun, Socialnämnden i Kramfors kommun samt Bygg- och miljönämnden i Kramfors kommun. *JO Berggren* har också genomfört ett informationsbesök vid Länsrätten i Stockholms län, migrationsdomstolen.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 4 har omfattat sammanlagt 13 dagar.

Totalt har 60 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 11 fler än under föregående verksamhetsår.

2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2006/07 besökte *ChefsJO Melin, JO André, JO Berggren, JO Nordenfelt, stf. ombudsmannen Ragnemalm* samt *kanslichefen Swanström* den 23 november 2006 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2005/06 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 17 november 2006 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Ledamöter och tjänstemän från konstitutionsutskottet besökte den 24 januari 2007 JO för information och diskussion. Från JO:s sida deltog justitieombudsmännen, kanslichefen och byråcheferna.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella kontakter mellan ombudsmännen – särskilt chefsJO – och företrädare för konstitutionsutskottet, främst dess presidium. I åtskilliga angelägenheter har samråd förekommit mellan kanslicheferna.

3. Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige

ChefsJO Melin, JO André, JO Berggren, JO Nordenfelt samt *kanslichefen Swanström* deltog den 30 maj 2007 i ett av Jämställdhetsombudsmannen anordnat möte mellan Riksdagens ombudsmän och ombudsmännen under regeringen (BO, DO, HO, HomO, JämO och KO). Den 16 maj 2007 besökte de Justitiekanslern för att deltaga vid invigningen av JK:s nya lokaler.

ChefsJO Melin och *JO André* deltog den 23 februari 2007 i ett av Carnegiestiftelsen anordnat seminarium med anledning av stiftelsens 25-årsjubileum.

ChefsJO Melin och *JO Berggren* tog emot besök den 28 mars 2007 av tjänstemän från Riksrevisionen (tillsammans med *kanslichefen Swanström*).

ChefsJO Melin medverkade den 19 oktober 2006 i ett av Grundlagsutredningen anordnat seminarium i Uppsala, den 31 oktober respektive den 3 november 2006 i två av Justitiekanslern anordnade seminarier angående rapporten ”Felaktigt dömda”, den 26 januari 2007 i ett av Rättsfonden anordnat seminarium i Stockholm samt den 27 april 2007 vid ett möte med lagmännen vid tingsrätter i Stockholmsområdet. Vidare föreläste *ChefsJO Melin* den 14 september 2006, den 26 januari 2007 och den 1 februari 2007 vid Polishögskolan i Umeå. Den 1 december 2006 tog han, tillsammans med *byråchefen Lundgren* och *föredraganden Johnsson*, emot besök från Yngreföreningen vid Hovrätten för Västra Sverige, den 13 februari 2007 tog han tillsammans med *kanslichefen Swanström* emot besök av en grupp under utbildning inom UD:s diplomatprogram och den 5 juni 2007 tog han, tillsammans

med *byråcheferna Lindberg* och *Lindblom* samt *föredraganden Sjöblom,* emot ett besök från Åklagarmyndighetens enhet för polismål.

JO André deltog den 23–25 november 2006 tillsammans med *byråchefen Widmark* i Kungl. Vetenskapsakademiens symposium Abuse and Misconduct in Science. Den 5 december 2006 tog hon emot ett studiebesök från Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Göteborg. Den 24 maj 2007 medverkade hon som föredragshållare i en konferens vid Linköpings universitet för universitets- och högskolejurister, och den 16 november 2006 besökte hon Ombudsmannen mot etnisk diskriminering i samband med myndighetens 20-årsjubileum.

JO Berggren medverkade den 17–18 augusti 2006 tillsammans med *byråchefen Lundgren* vid Sveriges kommunaljuridiska förenings årsmöte och studiedagar i Uppsala. Den 16 mars 2007 medverkade han tillsammans med *byråchefen Hedbom Blomkvist* som föreläsare vid ett seminarium anordnat av Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF). *JO Berggren* tog emot besök den 25 januari 2007 från Länsrätten i Stockholms län (tillsammans med *byråchefen Hedbom Blomkvist* och *områdesansvarige föredraganden Hemmingsson*) samt den 21 februari 2007 från Utrikesdepartementet (tillsammans med *byråchefen Hedbom Blomkvist*).

JO Nordenfelt deltog den 6–7 november 2006 i ett auditörsmöte i Stockholm (tillsammans med *byråchefen Buhre* och *föredragandena Wass Löfstedt* och *Jansson*), den 6 december i seminariet Brottmålsdag, anordnat av Institutet för vidareutbildning av jurister (tillsammans med *föredragandena Åhman* och *Bylund Uddenfeldt*), den 6 februari 2007 i seminariet Kriminalvård i backspegeln, anordnat av Frivården i Stockholm (tillsammans med *byråchefen Buhre* och *föredragandena Pohl Söderman, Ågren* och *Eleblad*), den 14 februari 2007 i ett seminarium om personuppgiftslagens tillämpning, anordnat av Institutet för informationsteknologi (tillsammans med *kanslichefen Swanström* och ett stort antal byråchefer och föredragande), den 13 mars 2007 i en hearing i socialförsäkringsutskottet (tillsammans med *byråchefen Johnson*) samt den 16 mars 2007 i ett seminarium om behandling av personer med missbruks- och kriminalitetsproblem, anordnat av Föreningen Skyddsvärnet och ABF i Stockholm (tillsammans med *föredragandena Söderberg* och *Persson)*. Vidare höll *JO Nordenfelt* föredrag den 30 november 2006 för personal vid Försäkringskassan, huvudkontoret (medverkan även av *byråchefen Johnsson*) samt den 1 december 2006 för personal vid Skatteverket, skattekontoret i Stockholm (medverkan även av *byråchefen Johnson*). Slutligen tog hon emot besök den 7 maj 2007 av en grupp studenter från Lund (tillsammans med *kanslichefen Swanström*) och den 24 maj 2007 av Lena Schelin och Ann-Marie Begler från Utredningen om socialförsäkringsområdet.

Kanslichefen Swanström deltog den 25 oktober 2006 i ett seminarium i Stockholm rörande den nya internationella konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar samt den 8 maj 2007 i en av Ekonomistyrningsverket anordnad konferens angående samordning mellan myndigheter av ekonomiadministrativa funktioner. Vidare föreläste han den 12 oktober 2006 vid en registratorskurs i Västerås, den 26 oktober 2006 för universitets- och högskolejurister om offentlighet och sekretess vid ett av Högskoleverket

anordnat seminarium, den 31 oktober 2006 för deltagarna i Regeringskansliets aspirantkurs, den 8 november 2006 och den 21 februari 2007 för deltagarna i riksdagsförvaltningens kurser i riksdagskunskap för gymnasie- och högstadielärare samt den 9 november 2006 och den 25 maj 2007 för civilanställda inom polisväsendet. *Kanslichefen Swanström* tog emot besök den 23 augusti 2006 av tre tjänstemän vid Skolverket, den 19 september 2006 av en grupp elever vid Östra Reals gymnasium i Stockholm, den 10 november 2006 av tjänstemän vid Statskontoret, den 28 november 2006 av tjänstemän vid Länsstyrelsen i Stockholms län, den 27 februari 2007 av Peter Luiga för information och diskussion om JO-idéns historia och den 5 juni 2007 av tjänstemän vid Kammarkollegiet, Solvit Stockholm (tillsammans med *enhetschefen von der Esch)*.

Byråchefen Lindblom tog den 27 september 2006 emot ett besök av en grupp fiskaler vid Svea hovrätt. Hon har dessutom föreläst vid utbildningar för åklagare den 11 december 2006 samt den 24 januari och den 25 april 2007.

Byråchefen Lindberg har hållit föreläsningar vid utbildningar inom polisväsendet; vid Polismyndigheten i Stockholms län den 20 september, den 25 oktober och den 29 november 2006 samt den 14 februari, den 23 mars och den 8 maj 2007, vid Polismyndigheten i Skåne den 29 januari och den 11 juni 2007, vid Polismyndigheten i Västra Götaland den 9 mars 2007 samt vid Polishögskolan den 14 mars och den 11 april 2007.

Byråchefen Tryblom föreläste den 3 oktober 2006 vid Ersta Sköndal högskola.

BILAGA 5

Internationellt samarbete

1. Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

ChefsJO Melin, JO André, JO Berggren, JO Nordenfelt och *kanslichefen Swanström* deltog den 30 augusti – den 3 september 2006 i Nordiskt ombudsmannamöte i Rangá, Island.

ChefsJO Melin och *JO André* deltog den 11–14 april 2007 i ”10:th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights” i Aten, anordnat av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den grekiska ombudsmannainstitutionen.

JO André och *JO Berggren* deltog den 21–23 juni 2007 i en internationell konferens i Madrid, anordnad av den nationella spanska ombudsmannainstitutionen, Defensor del Pueblo, för att fira dess 25-årsjubileum.

ChefsJO Melin deltog den 3–6 oktober 2006 och den 9–11 mars 2007 i möten i Barcelona med styrelsen för International Ombudsman Institute, European Chapter, den 2 november 2006 i en lunch i Stockholm med Kinas ambassadör för mänskliga rättigheter, den 20–22 november 2006 i en internationell ombudsmannakonferens i Skopje, Makedonien, den 4–5 december 2006 i en konferens i Riga med anledning av inrättandet av en ombudsmannainstitution i Lettland, den 10–11 januari 2007 i ett möte i Berlin med bl.a. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter samt den 26–30 januari 2007 i överläggningar i Amman om inrättande av en ombudsmannainstitution i Jordanien. Den 3 mars 2007 föreläste han i Minsk – på inbjudan av OSSE – för juris studerande i Vitryssland.

JO André deltog den 28–30 september 2006 i en konferens i Aten på temat ”Ombudswork for Children”, anordnad av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter samt de nationella ombudsmannainstitutionerna i Grekland och Ryssland.

JO Berggren deltog den 23–25 augusti 2006, tillsammans med *byråchefen Lundgren*, i Nordiska administrativa förbundets konferens i Köpenhamn.

Kanslichefen Swanström medverkade den 19–21 november 2006 i en konferens i Budapest för informationsfrihetskommissionärer i Europa, anordnad av Dataskydds- och informationsfrihetsombudsmannen i Ungern. Den 18–19 april 2007 deltog han i ett seminarium i Bryssel om informationsfrihetsregimen inom EU:s institutioner, anordnat av European Citizen Action Service (ECAS).

Enhetschefen von der Esch medverkade den 16–18 augusti 2006 i ett seminarium i Da Nang, ”Workshop on Parliamentary Experience and Skills on Handling People’s Petitions”, arrangerat i samarbete mellan Riksdagens internationella kansli och Office of the National Assembly i Vietnam. Vidare medverkade hon den 15–17 oktober 2006, bl.a. som föreläsare och corapportör, i ett seminarium i Beijing inom ramen för projektet ”EU-China

Human Rights Dialogue", arrangerat av EG-kommissionen, Folkrepubliken Kinas regering samt Chinese Academy of Social Science. Hon medverkade också den 25–29 april 2007 i ett seminarium i S:t Petersburg för regionala ombudsmannainstitutioner i Ryssland, arrangerat av The Olof Palme International Centre i Sverige och S:t Petersburg Humanitarian Politics Study Centre.

Byråchefen Hedbom Blomkvist deltog den 3 september 2006 i ett inom ramen för EU–China Information Society Project arrangerat seminarium i Berlin om informationsfrihet, anordnat i samband med ett studiebesök av en kinesisk delegation. Den 1–2 mars 2007 deltog hon i en konferens i Barcelona inom ramen för projektet The Multilevel Governance of Immigration Policy in Europe.

2. Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den europeiske ombudsmannen, *P. Nikiforos Diamandouros*, besökte den 13–16 maj 2007 Sverige tillsammans med sina medarbetare *Ben Hagard* och *Tina Nilsson*. Riksdagens ombudsmän var värd för besöket, som innefattade ett informations- och diskussionsmöte med *chefsJO Melin, JO André, JO Berggren, JO Nordenfelt, stf. ombudsmannen Ragnemalm, kanslichefen Swanström* och *enhetschefen von der Esch* samt en föreläsning av *Mr. Diamandouros* för medarbetarna vid ombudsmannaexpeditionen över ämnet "The Role of the European Ombudsman Compared to that of a National Ombudsman". Vidare omfattade programmet ett seminarium vid Uppsala universitet, där *Mr. Diamandouros* föreläste över ämnet "Transparency, Accountability and Democracy in the EU" samt ett seminarium vid Sveriges Advokatsamfund med en introduktion på temat "The European Ombudsman is Always Open for Business". Under besöket arrangerades också möten med Europakommissionens representation och Europaparlamentets informationskontor i Stockholm, representanter för riksdagens konstitutionsutskott och EU-nämnd, talmanskonferensen, Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet, Högsta domstolen och Regeringsrätten samt media.

3. Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 10 augusti 2006 av en delegation från Justitieministeriet i Japan under ledning av Parliamentary Secretary for Justice Takashi Mitsubaiashi, den 31 augusti 2006 av en grupp från Indonesien som deltog i en av Raoul Wallenberg Institute anordnad Human Rights-utbildning, den 12 september 2006 av Ms. Ponatshego Mogaladi från Public Protector (ombudsmannainstitutionen) i Sydafrika, den 21 september 2006 av en delegation från State Bureau for Culture i Folkrepubliken Kina, den 26 september 2006 av en Core Group on Transparency från Ryssland som deltog i EU Tacis Project "Civil Service Reform II, Russia", den 28 september 2006 av Gregor König från den österrikiska myndigheten för persondataskydd (jämte en ledsagare från Datainspektionen), den 5 oktober 2006 av en latinamerikansk delegation med deltagare från ministerier i Argentina och Paraguay, den 10 oktober 2006 av en delegation från Egypten under ledning av ambassadören Choukry Fouad, den 12 oktober 2006 av en delegation från Ministry of

Information Industry i Folkrepubliken Kina under ledning av Director general Xu Kuan'en, den 26 oktober 2006 av en grupp från olika östeuropeiska länder som deltog i Raoul Wallenberg Institute's Regional Programme on Human Rights, den 31 oktober 2006 av en delegation tjänstemän från centrala, provinsiella och lokala myndigheter i Folkrepubliken Kina under ledning av Mr. Zhai Tianshan från Hubei-provinsen, den 3 november 2006 av en delegation regeringstjänstemän från Folkrepubliken Kina under ledning av Mr. Shen Yongxiang från Utrikesministeriet, den 7 november 2006 av en tjänstemannadelegation från People's Procuratorate i Hebei-provinsen i Folkrepubliken Kina, den 13 november 2006 av en delegation från Communist Party's Inspectorate i Vietnam, den 16 november 2006 av en delegation från Högsta domstolen i El Salvador, den 23 november 2006 av en delegation från Justitieministeriet m.fl. i Turkiet under ledning av Deputy Director general Mustafa Elcim, den 30 november 2006 av en delegation från Irak, bestående av bl.a. medlemmar i Nationella demokratiska alliansen, den 6 december 2006 av en representant för en MR-organisation i Ryssland för bevakning av fångars rättigheter, den 13 december 2006 av en grupp parlamentstjänstemän från Serbien under ledning av Ms. Mirjana Radakovic, den 14 december 2006 av en grupp regionala ombudsmän från Ryssland under ledning av MR-ombudsmannen Tatyana Margolina, den 18 december 2006 av den franska domaren Ms. Sonia Garrigue Peress, den 20 december 2006 av en delegation från Folkrepubliken Kina, bestående av tjänstemän vid Bureaus for Letters and Calls i olika provinser, distrikt och städer under ledning av Mr. Xu Lingyi, den 18 januari 2007 av en delegation från Riksåklagarmyndigheten i El Salvador, den 23 januari 2007 av två medarbetare till Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, den 14 februari 2007 av två domare i Högsta domstolen i Polen, den 13 mars 2007 av en delegation från Folkrepubliken Kina under ledning av professorn i straffrätt vid Beijing Normal University Zhao Bing-zhi, den 21 mars 2007 av en parlamentariker- och tjänstemannadelegation från Indonesiens parlament under ledning av Mr. Al-Muzzamil Yusuf, den 27 mars 2007 av en grupp domare från Ryssland, inbjudna till Sverige av Internationella juristkommissionens svenska avdelning, den 24 april 2007 av Angolas ambassadör i Stockholm, den 9 maj 2007 av en grupp domare och åklagare från Tyskland, den 10 maj 2007 av en delegation från Högsta förvaltningsdomstolen i Thailand under ledning av presidenten Dr. Ackaratorn Chularat, den 15 maj 2007 av två tjänstemän från ombudsmannainstitutionen i British Columbia, Kanada, den 23 maj 2007 av en parlamentarikerdelegation från Brasilien, den 23 maj 2007 också av en tjänstemannadelegation från regeringens tillsynsmyndighet i Colombia under ledning av Ms. Patricia Linares Prieto, den 31 maj 2007 av Justice John Byrne från Queensland, Australien, den 1 juni 2007 av en delegation från Shanghai Municipal Government i Folkrepubliken Kina, den 11 juni 2007 av Sivilombudsmannen i Norge, Arne Fliflet, den 11 juni 2007 också av en delegation från Government Inspectorate i Vietnam under ledning av General Inspector Tran Van Truyen, den 14 juni 2007 av en grupp domare från den autonoma regionen Guanxi Zhuang i Folkrepubliken Kina under ledning av Ms. Lin Qiuhui och den 15 juni 2007 av journalisten Yi-Shan Chen från Taiwan.

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 21 juni 2006 genom SFS 2006:1000.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står
1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej
1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.4 till riksdagsordningen eller till regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om prövotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad

tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra – fjärde

styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsva-

rande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7

Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 17 januari 2007.

§ 1 Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Mats Melin	Ansvarsområde 1
JO Cecilia Nordenfelt	Ansvarsområde 2
JO Kerstin André	Ansvarsområde 3
JO Nils-Olof Berggren	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2 Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

§ 3 När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

§ 4 För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår personal för internationellt samarbete och handläggning av andra ärenden avseende internationella kontakter, biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

§ 5 Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2 disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer samt områdesansvariga föredragande

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet

inventera kontantkassa

underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort

besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare

kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen

ombesörja månads- och årsstatistik.

§ 6 Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7 Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8 En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

§ 9 För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10 Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysning-

ar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11 Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12 Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13 Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14 Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar, dock inte miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet, dock inte utlänningsärenden och inte heller ärenden avseende ordningslagens tillämpning.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsmakten, vapenfri tjänst samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnder.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter; vägtrafikskatt; expeditionsavgifter; tullväsendet; folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Kronofogdemyndigheten.

Socialförsäkringar (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd; familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmynderskapsärenden, dock inte hos allmänna domstolar (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM); tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS); övrig omsorgsverksamhet.

Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 2 eller 4.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inkl. Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna, Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 1.

Statskontoret, Statens personadressregisternämnd, Verket för förvaltningsutveckling (Verva); Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet, Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Insättningsgarantinämnden; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd; Statens utlandslönenämnd.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning, dock inte vägtrafikskatt).

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden.

Miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken; Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen; Boverket; övriga till Miljödepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv; rennäring, Sametinget; djurskydd, jakt, fiske, veterinärväsendet; livsmedelskontroll; övriga till Jordbruksdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 3.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Jämställdhetsombudsmannen, Handi-

kappombudsmannen; Integrationsverket; Ungdomsstyrelsen; övriga till Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt myndigheter därunder hörande ärenden.

Utlänningsärenden (hos bl.a. Migrationsverket och polisväsendet); medborgarskapsärenden.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Statens bostadskreditnämnd.

Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet, landsarkiven; museer och bibliotek; Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV; kommunala musikskolor och liknande utanför det obligatoriska skolväsendets ram; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Erik Lindberg

Byråchefen Malou Lindblom

Byråchefen Åsa Widmark

Enhetschefen, ekonomi- och personaladministrativa frågor, Ylva Fryklund

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Områdesansvarige föredraganden Rolf Andersson

Områdesansvarige föredraganden Pär Hemmingsson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2006/07 tjänstgjort: hovrättsassessorn Marianne Forsberg (t.o.m. 30 april 2007), kammaråklagaren Erika Lejnefors (t.o.m. 17 september 2006), hovrättsassessorn Emma Regnér, hovrättsassessorn Per Lindblom, hovrättsassessorn Magnus Wulkan (fr.o.m. 2 oktober 2006; tjl. fr.o.m. 14 maj 2007), kriminalkommissarien Elisabeth Sjöblom (fr.o.m. 26 mars 2007), hovrättsassessorn Charlotte Edvardsson (fr.o.m. 1 juni 2007), hovrättsassessorn Kajsa Nordström (fr.o.m. 4 juni 2007), hovrättsassessorn Ingrid Åhman (t.o.m. 7 januari 2007), hovrättsassessorn Birgitta Bylund Uddenfeldt (t.o.m. 7 januari 2007), kammarrättsassessorn Susanna Pohl Söderman (t.o.m. 31 maj 2007), kammarrättsassessorn Maria Vereide Dahlberg (t.o.m. 11 februari 2007), hovrättsassessorn Elisabet Wass Löfstedt (t.o.m. 12 november 2006), kammarrättsassessorn Sven-Åke Jansson, hovrättsassessorn Anna Eleblad (fr.o.m. 14 augusti 2006), rådmannen Hans Göran Åhgren (fr.o.m. 29 januari 2007 t.o.m. 30 juni 2007), hovrättsassessorn Ulrika Söderberg (fr.o.m. 1 februari 2007), hovrättsassessorn Mia Persson (fr.o.m. 1 mars 2007), kammarrättsassessorn Anneli Svensson (fr.o.m. 12 mars 2007), hovrättsassessorn Jenny Wulker Roos (fr.o.m. 1 april 2007), kammarrättsassessorn Marie Wessling (t.o.m. 31 maj 2007), hovrättsassessorn Linn Pantzar (t.o.m. 31 december 2006), kammarrättsassessorn Charlotta Berglund, kammarrättsassessorn Jonatan Wahlberg, hovrättsassessorn Catrin Björkman, hovrättsassessorn Mikael Karanikas,

kammarrättsassessorn Stefan Axelsson (fr.o.m. 1 januari 2007), kammarrättsassessorn Yvonne Dahlstedt (fr.o.m. 25 juni 2007), hovrättsassessorn Charlotte De Geer (tjl. t.o.m. 5 mars 2007 samt fr.o.m. 6 juni 2007), hovrättsassessorn Johan Modin (t.o.m. 14 januari 2007), kammarrättsassessorn Johanna Johnsson, hovrättsassessorn Charlotte Håkansson, kammarrättsassessorn Annika Jonsson och kammarrättsassessorn Mats Rundström.

BILAGA 9

SAKREGISTER till justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2004/05–2007/08

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Adoption

– handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284
– handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

– Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om handlingarna har varit hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten rörande TV-avgifter 04/05:425
– fråga om en film som spelats in vid ett sammanträde med ett kommunalt utskott utgjort en allmän handling samt om den fick förstöras 07/08:561

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

– kritik mot en skatterevisor för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter 04/05:405
– initiativärende om Försvarsmaktens hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar m.m. 04/05:408

- handläggning hos en valnämnd av ett lokalt partis förfrågan om att dels få ta del av uppgifter om vilka personer som ansvarade för vallokalerna i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter 04/05:381
- kritik mot försäkringskassas handläggning 05/06:460
- kritik mot överförmyndare för hanteringen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 05/06:462
- begäran hos skattekontor om uppgifter ur allmänna handlingar 05/06:466
- kritik mot bl.a. en skola för utlämnande av sekretessmarkerade handlingar 05/06:470
- kritik mot en socialnämnd för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. för att nämndens beslut avsett en annan handling än den som avsågs med framställningen 05/06:448
- kronofogdemyndighets skyldighet att göra sammanställningar av uppgifter 06/07:478
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481
- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517
- initiativärende mot en lantmäterimyndighet angående myndighetens rutiner för tillgodoseende av kraven i 2 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande handlingar som är bortlämnade för skanning 07/08:506

Övriga frågor

- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. Fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning; också fråga om handläggningen följt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler 04/05:428
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423
- en myndighet bör om det är möjligt och lämpligt tillgodose en enskilds önskemål om att få allmänna handlingar skickade via telefax 05/06:487
- fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478
- fråga om kommun haft möjlighet att i avtal med enskilda förskolor införa vissa villkor med anknytning till offentlighetsprincipen 06/07:497
- initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520
- frågor angående registrering av allmänna handlingar hos en landstingsstyrelse; bland annat uttalanden rörande registrering av handlingar vid politis-

ka kanslier inom landstingsförvaltningen och beträffande information om att en myndighet använder sig av flera diarier 07/08:565

Anmälningsskyldighet

– fråga om utgångspunkt för beräkningen av den tidsfrist som gäller för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

– kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan. Även fråga om anmälningsskyldighet föreligger för varje myndighet som i sin verksamhet har fått kännedom om samma förhållande 04/05:299
– kritik mot en högstadieskola för underlåtenhet att göra anmälan i anledning av misstanke om att elev använt hasch vid flera tillfällen 04/05:346
– initiativärende mot Migrationsverket angående ifrågasatt underlåtenhet i flera fall att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 07/08:261

Arbetslöshetsförsäkring

– fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan; också fråga om en arbetslöshetskassa har rätt att hålla inne en sökandes ersättning under den tid utredning i ersättningsärendet pågår 04/05:167
– fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175
– fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159
– fråga om en arbetslöshetskassas åtgärd att hålla inne ersättning under utredningstiden skulle ha dokumenterats i ett formligt beslut 07/08:233

Arbetsmarknad

– en arbetsförmedling har avaktualiserat en sökande som inte besvarat en förfrågan; fråga om arbetsförmedlingen handlagt ärendet korrekt sedan sökanden gjort gällande att hon inte fått någon förfrågan 04/05:172
– fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 04/05:167
– fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159
– fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post 07/08:231

Arkivering av handlingar

– initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520

Asylärenden
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172
- initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts 06/07:177
- Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd; bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255

Avgift
- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423
- en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även föräldrarns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403
- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305
- initiativärende mot en länsstyrelse angående avgiftsdebitering i ärenden på lantbruksområdet 07/08:425

Avslutande av ärenden
- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) rörande utformningen av besked om avslutande av ärenden 07/08:236

Avspärrning
- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60

Avstängning
- kritik mot en gymnasieskola för handläggningen av ett interimistiskt avstängningsbeslut 04/05:358

Avvisning
- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot orda-

lydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373
– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

Bandspelare
– kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningssammanträde 06/07:419

Bandupptagning
– uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33

Barnperspektiv
– fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192
– fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke 06/07:212
– I ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats. 06/07:281

Behörighet
– handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
– fråga om rektors behörighet att besluta om överlåtelse av vid universitetets historiska museum förvarade kvarlevor efter en person 07/08:434
– fråga om dispens från tidsbegränsad parkering. Även fråga om överlämnande från länsrätt till länsstyrelse av prövningen av ett överklagande och instansordningen för prövning av ett överklagandeförbud 07/08:490

Belastningsregister
– kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67

Beslag
– fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
– en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80
– uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
– uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
– kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:64

– initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Beslut

– fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
– att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373
– kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur 04/05:329
– fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
– fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287
– Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342
– handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151
– fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147
– fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut; även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
– fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut 07/08:484
– fråga om en arbetslöshetskassas åtgärd att hålla inne ersättning under utredningstiden skulle ha dokumenterats i ett formligt beslut 07/08:233
– kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder 07/08:508
– Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd; bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255

Beslutsunderrättelse

– Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342
– kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) rörande utformningen av besked om avslutande av ärenden 07/08:236

Besöksförbud
- uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81

Brottmål
- kritik mot en tingsrätt för brister i delgivning av stämning i brottmål samt vissa synpunkter på beredningsorganisationen i en s.k. storrotel 07/08:53

Bygglov
- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning. 06/07:422
- fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:429
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning. 07/08:498

Byggnadsnämnd
- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
- fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:429
- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427

Chefsansvar
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89

Delegation
- kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416

Delgivning
- kronofogdemyndighets delgivning med person som har god man 06/07:159
- fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning 07/08:352

Demonstration
- uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polisingripande under en demonstration 07/08:140

Detaljplan
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Diarieföring
- fråga om registrering av anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i en aktualiseringsmodul kunde anses uppfylla registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) 04/05:391
- uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422
- brister i Försäkringskassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning 07/08:411
- frågor angående registrering av allmänna handlingar hos en landstingsstyrelse; bland annat uttalanden rörande registrering av handlingar vid politiska kanslier inom landstingsförvaltningen och beträffande information om att en myndighet använder sig av flera diarier 07/08:565

Disciplinansvar
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- en lagmans skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när en fråga om disciplinansvar uppkommit beträffande en domare vid tingsrätten 07/08:36

Djurskydd
- kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen 05/06:348
- en handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprövning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373
- kritik mot en polismyndighet och en kommunal nämnd för felaktig tillämpning av djurskyddslagens (1988:534) bestämmelser om omhändertagande av djur m.m. 06/07:379
- brister i handläggningen av ett djurskyddsärende. Bland annat fråga om vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning om djurförbud 07/08:418

Dokumentation
- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61
- fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230
- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende; även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366
- fråga om en svensk myndighet kan använda sig av ett annat språk än svenska i sina offentliga texter 07/08:253

Dokumentationsskyldighet
- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende; även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366

Domare
- kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52
- lämpligheten av att en domare använt sig bl.a. av sin tjänstetitel och hovrättens fax och faxmissiv i en privaträttslig angelägenhet 04/05:54
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- en lagmans skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när en fråga om disciplinansvar uppkommit beträffande en domare vid tingsrätten 07/08:36
- långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning 07/08:40
- kritik mot en rådman för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar 07/08:44

Domslut
- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29

Domstol
- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35
- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52
- en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling 04/05:58
- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61

- långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
- långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunicering och muntlig förhandling 04/05:153
- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27
- en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
- fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ 05/06:55
- fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teleadress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517
- lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
- en domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling 07/08:30
- uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33
- långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning 07/08:40
- kritik mot en rådman för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar 07/08:44
- uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling 07/08:49
- kritik mot en tingsrätt för brister i delgivning av stämning i brottmål samt vissa synpunkter på beredningsorganisationen i en s.k. storrotel 07/08:53

Domstolstrots
- fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- En kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 07/08:498
- kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende; EG-rättsliga aspekter 07/08:521

Dröjsmål
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411
- brister i Migrationsverkets handläggning av ett överklagandeärende, med yrkande om inhibition, angående en polismyndighets beslut om avvisning 07/08:258

Dödsfall
- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236

Ersättning
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38

Europakonventionen
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polisingripande under en demonstration 07/08:140

E-post
- sättet för besvarande av frågor 04/05:326
- fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post 07/08:231

Exekution
- utmätning innan avitiden gått ut 05/06:138
- dröjsmål med överlämnande av överklagande med inhibitionsyrkande 06/07:160

Fastighetsmål
- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Fastighetstaxering
- yrkande om inhibition 06/07:198

Folkbokföring
- underlåtenhet att fatta ett överklagbart beslut 04/05:189

Fotografering
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling 07/08:49

Frihetsberövande
- beslut i sex fall som rör socialnämnders handläggning av ärenden angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); särskilt fråga om de allvarliga konsekvenserna av att nämnderna har försummat att iaktta vissa tidsfrister som föreskrivs i lagen 07/08:307

Fullföljd av talan
- kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Fullföljdshänvisning
- fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
- myndigheters avvisningsbeslut är enligt allmänna regler överklagbara och föranleder såtillvida anvisningar om hur de kan överklagas – här i ett fall där överklaganden felaktigt har avvisats, på grund av annat än rättidsprövning 04/05:373

Fullmakt
- initiativärende mot Brottsoffermyndigheten angående användande av fullmakt för utbetalning av brottsskadeersättning till någon annan än sökanden 04/05:165

Funktionshindrade
- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder 06/07:265

Förhandlingsoffentlighet

– kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35

Förhör

– en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27
– kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149

Förundersökning

– kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
– brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
– en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
– långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
– uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
– fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62
– en åklagares åtgärd att som bevisning i ett brottmål åberopa förhör med en målsägande som inte hörts under förundersökningen 07/08:77
– ”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning 07/08:87
– kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
– polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en lagakraftvunnen dom 07/08:153
– initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Förvaltningslagen

– fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
– fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291

- fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
- kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen hade avgjort ett ärende rörande journalförstöring innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373
- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387
- vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållande under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443
- ett landstingsarkiv hade öppet endast en gång per vecka och tog emot besök endast efter överenskommelse. Fråga bl.a. om det begränsade öppethållandet står i överensstämmelse med kravet i förvaltningslagen (1986:223) på myndigheters serviceskyldighet 05/06:474
- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut 06/07:319
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401
- en handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprövning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373
- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376

- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende. Även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366
- fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post 07/08:231
- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Förvaltningsprocess

- en länsrätts handläggning av ett upphandlingsmål i vilket ansökan om överprövning kom in i nära anslutning till utgången av tiodagarsfristen för överprövning enligt 7 kap. 1 § tredje stycket lagen (1992:1528) om offentlig upphandling 04/05:150
- kritik mot en kammarrätt som i ett mål där prövningstillstånd krävdes beslutat att undanröja den överklagade domen och återförvisa målet till länsrätten utan att prövningstillstånd meddelades och i en sammansättning bestående av två ledamöter 04/05:147
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunicering och muntlig förhandling 04/05:153
- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141
- Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativärende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen 06/07:341
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
- fråga om dispens från tidsbegränsad parkering; även fråga om överlämnande från länsrätt till länsstyrelse av prövningen av ett överklagande och instansordningen för prövning av ett överklagandeförbud 07/08:490

Förvaltningsrättsliga principer

- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458

– fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
– Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd. Bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255

Gripande
– ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
– uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69

Grundlagsfrågor
– fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
– ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
– åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481
– fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
– fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet 06/07:506
– fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
– initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
– Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362
– fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet 07/08:542
– fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet 07/08:556
– kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:462
– kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:464

– fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439
– fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet 07/08:550

Handläggning
– en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
– en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 07/08:498
– fråga om en handläggare vid en länsstyrelse uppträtt på ett sådant sätt vid handläggningen av ett ärende att den sökande känt sig tvingad att justera sitt yrkande, m.m. 07/08:429

Handläggningstid
– dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
– långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
– en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärende. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458

Handräckning
– allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212
– ifrågasatt dröjsmål med att återkalla en begäran om s.k. polishandräckning med stöd av LVU 07/08:349

Hemlig teleavlyssning
– fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teleadress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30

Husrannsakan
– fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
– en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163

– fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76
– initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Huvudförhandling
– uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
– disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
– lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
– en domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling 07/08:30
– uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33
– uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling 07/08:49

Häktning
– en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
– en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
– kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ 05/06:55

Hälso- och sjukvård
– kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen vid handläggningen av ett ärende rörande journalförstöring hade avgjort ärendet innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
– fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon 04/05:304
– kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 04/05:299
– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
– initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § tredje stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
– fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning 06/07:337

– Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativärende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen 06/07:341
– handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska 06/07:351

Hämtning till förhör

– polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84

Internationella överenskommelser

– hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål 07/08:57

Internationell rättshjälp

– hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål 07/08:57

Jakt

– kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur 04/05:329

Justitiedepartementet

– initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Jäv

– fråga om jäv för tjänsteman vid Kungl. Tekniska högskolan 05/06:351
– En ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en 17-årig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272
– En handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprövning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373

Kollektiv bestraffning

– fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233

Kommunallagen

– uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen 04/05:236
– kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
– förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387
– fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433
– initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
– initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
– fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut 07/08:484
– kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder 07/08:508

Kommunens revisorer

– förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387

Kommunicering

– fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175
– fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227

Kommunikation

– uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81

Kompetens

– initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431

Konsultmedverkan

– initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461

Kriminalvård

Anstaltsplacering

– initiativärende om anstaltsplaceringen av en minderårig 07/08:190
– initiativärende om anstaltsplaceringen och behandlingen av rörelsehindrade inom kriminalvården 07/08:195

Avskildhet

– kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att en intagen varit placerad i avskildhet utan att behörig myndighet fattat något beslut i frågan 07/08:175
– placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet 07/08:178
– initiativärende om placeringen av intagna i avskildhet 07/08:215

Brevgranskning

– hanteringen av ett brev till en intagen 04/05:144
– granskning av brev till intagen från svensk myndighet 06/07:103

Kroppsbesiktning

– kroppsbesiktning av en intagen 04/05:126

Permission

– initiativärende om omständigheterna kring en intagens permission 07/08:209
– initiativärende om bristfällig information till målsägande om gärningsmannens permission 07/08:225

Övriga frågor

– hanteringen av pengar som anträffats i en intagens bostadsrum 04/05:124
– kameraövervakning av en intagen 04/05:129
– handläggningen av disciplinärenden och av en begäran från en intagen om ett registerutdrag m.m. 04/05:131
– initiativärende om platsbristen vid häkten och anstalter 04/05:134
– kritik med anledning av behandlingen av en intagen i samband med en transport 05/06:130
– häktespersonals bemötande mot en offentlig försvarare 05/06:132
– placering av en häktad i polisarrest under häktningstiden 05/06:135
– placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff 06/07:84

- fråga om det förelegat hinder mot att i en kriminalvårdsanstalts ordningsregler begränsa utbudet i anstaltens kiosk i förhållande till vissa intagna m.m. 06/07:91
- initiativärende om en kriminalvårdsmyndighets bevarande av meddelade beslut 06/07:101
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister vad gäller läkarundersökning av intagna som var placerade i avskildhet 06/07:95
- fråga om tillåtligheten av alkoholutandningsprov som kriminalvårdsinspektörer vid en kriminalvårdsanstalt utfört på en vårdare 06/07:97
- agerandet i samband med omhändertagandet av en mobiltelefon i en intagens bostadsrum 06/07:106
- installation av programvara i intagnas datorer 06/07:108
- fråga om den rättsliga grunden för att placera intagna i avskildhet m.m. 06/07:114
- införande av rökförbud på en kriminalvårdsanstalts behandlingsavdelning 06/07:121
- placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff m.m. 06/07:85
- behandlingen av en intagen i samband med sjukhusbesök 06/07:127
- initiativärende om placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff 06/07:88
- en kriminalvårdsmyndighets anlitande av privata vaktbolag för bevakningsuppgifter 06/07:132
- fråga om inflödet av ljus i intagnas bostadsrum är tillräckligt 06/07:136
- förhållandena för intagna i ett häkte 06/07:139
- anlitande av polis för transporter av en intagen mellan kriminalvårdsanstalter 06/07:141
- fotografering av intagna 06/07:144
- visitation av en intagens bil 06/07:147
- hanteringen av inkommande försändelser till en intagen 06/07:149
- säkerhetsklassning av anställningar inom kriminalvården 06/07:150
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för vissa villkor i samband med uthyrning av TV-apparater till intagna 07/08:170
- förhållandena för intagna i polisarrest och häkte 07/08:203
- fråga om möjligheten för intagna i häkte att bära egna kläder 07/08:212
- kritik mot ett häkte för behandlingen av en intagen i samband med en transport 07/08:220
- omhändertagande av domar från intagens bostadsrum 07/08:184
- rutinerna vid beslut om förtroendeman för livstidsdömd 07/08:187

Kroppsbesiktning

- kroppsbesiktning av en person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 04/05:126
- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297

Körkort
- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
- allvarlig kritik mot Vägverket för felaktig handläggning av ett ärende om förnyelse av körkort. Fråga om tillämpningen av övergångsbestämmelser till körkortslagens regler om förlängning av giltighet av behörigheterna C, CE, D och DE 06/07:414
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510

Laga kraft
- sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)
- en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141

Lantmäteriet
- fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478
- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningssammanträde 06/07:419
- initiativärende mot en lantmäterimyndighet angående myndighetens rutiner för tillgodoseende av kraven i 2 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande handlingar som är bortlämnade för skanning 07/08:506
- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Ljudupptagning
- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningssammanträde 06/07:419

Långsam handläggning
- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90

– en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling 04/05:58
– långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
– långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
– dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
– långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
– en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
– långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
– kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427
– långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning 07/08:40
– kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502

Länsstyrelse

– handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287
– fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd; även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
– Sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
– fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510
– fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
– fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303
– brister i handläggningen av ett djurskyddsärende; bland annat fråga om vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning om djurförbud 07/08:418
– fråga om en handläggare vid en länsstyrelse uppträtt på ett sådant sätt vid handläggningen av ett ärende att den sökande känt sig tvingad att justera sitt yrkande, m.m. 07/08:429

– initiativärende mot en länsstyrelse angående avgiftsdebitering i ärenden på lantbruksområdet 07/08:425

Meddelarfrihet

– fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398
– kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använts sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453
– fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
– fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
– fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet 07/08:542
– fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet 07/08:556
– fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439

Medhörning

– en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42

Medtagande till förhör

– uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69

Miljöbalken

– initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av ett ärende rörande klagomål om störande ljud 04/05:334
– fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlåtits till en ny utövare 05/06:339
– en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
– initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Motivering av beslut

– kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160

– kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur 04/05:329
– handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151
– uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81

Myndighetsutövning
– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
– kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376
– initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371
– initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
– kritik mot en polismyndighet med anledning av myndighetens samarbete med ett fackförbund vid en trafikkontroll 07/08:157

Målsägandebiträde
– kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90

Naturvårdslagen
– Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Normgivning
– Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Objektivitet
– kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Objektivitetsprincipen
- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205

Offentlig upphandling
- en leverantör, som inte hade deltagit i upphandlingen men som innan tilldelningsbeslutet meddelades hade begärt att få ta del av beslutet, skulle ha fått upplysning om beslutet i samband med att det meddelades 06/07:168

Offentligt biträde
- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172

Officialprincipen
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)
- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) angående handläggningen av tre ärenden; fråga bl.a. om förbigående av ombud, krav på protokollsjustering samt utformningen av besked om avslutande av ärenden 07/08:236

Omhändertagande
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Omprövning av beslut
- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287

– fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
– en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458

Opartiskhet
– kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502

Ordningslagen
– uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polisingripande under en demonstration 07/08:140

Partsinsyn
– handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284

Partsställning
– fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298

Pension
– utformningen av besked om pension 05/06:327

Personlig integritet
– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184

Personuppgifter
– en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
– efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

Plan- och bygglagen
– en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
– kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 07/08:498
- kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder 07/08:508
- kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502

Polisdatalagen

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Polislagen

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163

Polismyndighet

- fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107

- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
- fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62
- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69
- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76
- kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:644
- kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67
- uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polisingripande under en demonstration 07/08:140
- kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
- kritik mot en polismyndighet med anledning av myndighetens samarbete med ett fackförbund vid en trafikkontroll 07/08:157
- initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Presskonferens

- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513

Prioritering

- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279

Psykiatrisk tvångsvård

- fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon 04/05:304

– kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunicering och muntlig förhandling 04/05:153

Regeringsformen

– fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
– fråga om skoltjänstemän, vid möte med företrädare för en friskola angående undervisningens religiösa innehåll, kommit att ställa frågor om företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397
– initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
– fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
– initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
– uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polisingripande under en demonstration 07/08:140
– initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160
– kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:462
– kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:464
– fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439
– fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet 07/08:550

Registrering

– kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67

Renhållning

– initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Resning

- ”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning 07/08:87
- polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en lagakraftvunnen dom 07/08:153

Rättegångsbalken

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teleadress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
- fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62
- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76
- lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
- kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:64
- en domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling 07/08:30
- kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
- uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling 07/08:49

– initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Rättegångskostnad

– fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147

Rättelse

– kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67

Rättidsprövning

– initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Rättskraft

– kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345
– fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:422

Rättspsykiatrisk vård

– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
– beräkning av tidsfristen för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311
– placering av en för mord dömd patient på en rättspsykiatrisk klinik i närheten av mordoffrets släktingar. Fråga bl.a. om i vilken utsträckning deras inställning kunde beaktas vid placeringen 05/06:318
– fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning 06/07:337

Saklighet

– Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362
– kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502

Sammanträde

– tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44

Sekretess

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:376
- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
- fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
- en socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510
- Försäkringskassans åtgärd att begära vissa uppgifter från en enskild förskola 06/07:477
- fråga om personal vid ett gruppboende har åsidosatt sin tystnadsplikt genom att i en insändare lämna ut vissa uppgifter om en enskild 07/08:536
- fråga om röjande av sekretessbelagda uppgifter; felaktig hantering när ett e-postmeddelande skapats har medfört att mottagaren haft möjlighet att ta del av uppgifter rörande en annan person 07/08:539

Service

- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Serviceskyldighet

- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har

befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401

Skattemyndighet
- brister i motiveringen till ett beslut 04/05:188
- avvaktat med omprövning 05/06:169
- spärrning av belopp från återbetalning 05/06:176
- spärrning av belopp från återbetalning 05/06:178
- skyndsamhetskravet vid omprövning 05/06:171
- dröjsmål med expediering av beslut samt disciplinansvar för tjänsteman 06/07:186
- handläggning av överprövningsärenden 06/07:191

Skolan

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg
- vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en förskoleklass ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342
- en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även förälderns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403
- Eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett sådant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifrågasätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran. 06/07:384
- kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m. 07/08:478

Grundskolan
- vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en grundskola ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342
- en högstadieskola har genomfört urinprovstagning av elev i anledning av misstanke om drogmissbruk. – Fråga bl.a. om åtgärden stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Även vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:346
- fråga om ett sexårigt, ej skolpliktigt barn, kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av vårdnadshavarna 05/06:371

– kritik mot en kommun för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd att fullgöra skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning) 05/06:382
– fråga om personal vid en skola på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392
– kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m. 07/08:478
– fråga om lämpligheten av att en rektor har tillåtit polismäns samtal med en elev i skolans lokaler med anledning av en händelse som föranlett en polisanmälan mot eleven, m.m. 07/08:467
– polisen önskade träffa vissa skolelever för kontroll av deras mopeder. Fråga om lämpligheten av att elevernas namn ropades upp över skolans högtalaranläggning 07/08:470
– kritik mot en skolkurator som, under en pågående tvist vid domstol angående umgänge med barn, på begäran av den ena förälderns ombud har avgett ett utlåtande rörande barnen 07/08:473

Gymnasieskolan
– en rektors interimistiska beslut om avstängning av en elev hade i strid med bestämmelsen i 6 kap. 24 § tredje stycket gymnasieförordningen (1992:394) tidsbegränsats. Beslutet hade inte heller underställts styrelsens för utbildningen prövning och inte försetts med överklagandeanvisning 04/05:358
– handläggningen av ärenden om förvisning av elever från gymnasieskolan, m.m. 07/08:448

Skolstyrelse och skolledning
– fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
– ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
– vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363
– kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368
– fråga om skolledning i en kommun på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392
– kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av en anmälan rörande en friskola. – Fråga bl.a. om tjänstemän från förvaltningen genom att ställa vissa frågor till företrädare för friskolan om religiös påverkan i undervisningen, kommit att beröra företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397

- handläggningen av ett skolskjutsärende. Bl.a. fråga om en ansökan om ändring i utförandet av skolskjutsen skulle ha föranlett ett formellt överklagbart beslut 06/07:388
- handläggningen av ett skolskjutsärende. Bl.a. fråga om kommun haft skyldighet att fatta beslut avseende förfluten tid 06/07:395
- kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:462
- kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:464
- fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut 07/08:484

Skyddade personuppgifter

- utformningen av socialförsäkringsnämnds protokoll 04/05:396
- efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

Socialförsäkring

- felaktiga uppgifter 04/05:318
- underlåten kommunicering 04/05:318
- dröjsmål med att fatta ett beslut 04/05:321
- felaktiga uppgifter till JO 04/05:321
- fråga om tiden för omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring 04/05:323
- formerna för ändring av ett beslut 04/05:325
- besvarande av frågor i e-postmeddelanden 04/05:326
- handläggningstid i ärende om vårdbidrag 05/06:323
- försäkringsläkares slutsats 05/06:324
- underlåtenhet att fatta formellt beslut 05/06:325
- utformningen av ett beslut om pension 05/06:327
- försäkringskassas ändring av ett beslut 05/06:329
- utbetalning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL 05/06:333
- socialförsäkringsnämndsledamots agerande 05/06:335
- kränkande uttalande vid planeringsmöte 05/06:336
- samtyckesblankett 06/07:355
- avslag på ombuds begäran om anstånd under semestertid 06/07:357
- beslut utan att beakta i rätt tid inkomna synpunkter 06/07:359
- ändring med stöd av 20 kap. 10 a § AFL 06/07:359
- Försäkringskassan har fortsatt att betala ut sjukpenning 07/08:372
- handläggningen av ny ansökan om sjukersättning 07/08:374
- dokumentation i s.k. utbytesfall 07/08:377
- formell möjlighet till ändring av beslut 07/08:377

- handläggningstid och kommunicering 07/08:380
- statligt personskadeskydd 07/08:384
- brister i kommunicering 07/08:387
- kommunicering enligt 13 § lagen om underhållsstöd 07/08:390
- anståndsansökan utan blankett 07/08:390
- beslut omprövningsbart 07/08:395
- krav på blankett vid anståndsansökan 07/08:391
- handläggningstid för omprövning i ett ärende om pensionsrätt 07/08:395
- tillämpningen av 20 kap. 10 a § AFL 07/08:399
- omprövningar och överklaganden 07/08:402
- dröjsmål med översändande av överklagande 07/08:406
- Försäkringskassan har anlitat egen personal vid översättning 07/08:416
- brister i Försäkringskassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning 07/08:411

Socialtjänsten

I. Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- några barn under 15 år var misstänkta för att ha utövat utpressning mot en flicka. Med anledning därav kallade socialförvaltningen skriftligen de berörda barnen och deras föräldrar till ett gemensamt möte vid vilket även polis skulle närvara. Fråga om utformningen av skrivelsen till föräldrarna. Även fråga om förutsättningarna för att anordna ett gemensamt möte med alla berörda 04/05:221
- vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284
- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205
- fråga om det fanns skäl för en socialförvaltning att göra ett oanmält hembesök 04/05:212
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230
- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236

- en ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en sjuttonårig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305
- fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279
- socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder 06/07:265
- fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren 06/07:251
- en tjänsteman gick en utbildning i familjeterapi och skulle inom ramen för utbildningen ha ett s.k. klientsamtal vid vilket bl.a. hennes lärare skulle vara närvarande. Fråga om tjänstemannen själv borde ha valt ut och kontaktat en klient för att fråga om denne ville medverka i ett sådant samtal 07/08:275

Bistånd

- en försäkringskassa hade avslagit en kvinnas ansökan om underhållsstöd därför att det inte kunde uteslutas att hon fortfarande bodde tillsammans med sin f.d. make. Fråga bl.a. om socialnämnden utan en egen prövning har kunnat lägga försäkringskassans bedömning till grund för ett beslut om att avslå en ansökan från kvinnan om försörjningsstöd 05/06:224
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inlett en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
- fråga om en socialnämnd borde ha inlett en s.k. barnavårdsutredning med anledning av uppgifter om att ett barn for illa. Även fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192
- efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255
- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning 06/07:305
- fråga om socialnämndens åtgärder beträffande en 16-årig flicka som misstänktes för att bl.a. missbruka rökheroin hade varit otillräckliga 06/07:247
- fråga om en socialnämnd som svar på en domstols begäran om upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken kunde ge in en tidigare avslutad s.k. barnavårdsutredning 07/08:285

Stöd till missbrukare

- fråga om vilken kommun som hade huvudansvaret för socialtjänstens långsiktiga behandlingsinsatser beträffande en person som saknade fast bostad och som rörde sig mellan olika kommuner 04/05:227

Äldreomsorg

- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236

- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236
- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att begränsa omfattningen av anhörigas besök hos en person i dennes lägenhet vid ett särskilt boende för äldre 06/07:277
- en kommun beslutade att återkalla s.k. arbetstekniska hjälpmedel som kommunen tidigare hade tillhandahållit; fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för beslutet och om utformningen av beslutet 07/08:366

Familjerätt

- fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen 06/07:289
- handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- en domstol hade förordnat att vårdnaden om ett barn, som var placerat i ett familjehem, skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna; fråga om socialnämnden enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL kunde kräva att den förälder, som tidigare haft vårdnaden, skulle bidra till kommunens kostnad avseende familjehemsplaceringen i avvaktan på att domen om vårdnaden vann laga kraft 07/08:281
- socialnämndens handläggning av ett ärende rörande utseende av ny vårdnadshavare; fråga bl.a. om nämndens utredning var bristfällig 07/08:289

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261
- allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212
- fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260

- fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218
- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
- fråga om vem som är behörig att fatta ett beslut om utskrivning från ett kommunalt hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem 07/08:274
- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
- fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303
- fråga om en socialnämnds skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av att en 15-årig flicka, som vårdades med stöd av LVU, förklarade att hon ville bli omplacerad 07/08:346
- en domstol hade förordnat att vårdnaden om ett barn, som var placerat i ett familjehem, skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna; fråga om socialnämnden enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL kunde kräva att den förälder, som tidigare haft vårdnaden, skulle bidra till kommunens kostnad avseende familjehemsplaceringen i avvaktan på att domen om vårdnaden vann laga kraft 07/08:281

Handläggning av ärende m.m.

- fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
- vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inlett en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
- handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287
- en socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446
- initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315

- en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227
- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301
- efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218
- fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke 06/07:212
- socialförvaltningen hade tillsammans med en skola remitterat en pojke till BUP. Fråga om ett utlåtande som därefter begärdes från BUP rörande pojken borde ha inhämtats inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning. Även fråga om samverkan mellan olika myndigheter 06/07:270
- fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- i ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats 06/07:281
- fråga om en socialförvaltning, under åberopande av ett förtryckt medgivande i en ansökan om bistånd, har varit berättigad att inhämta vissa upp-

gifter om den enskildes ekonomiska förhållanden trots att uppgifterna inte hade någon betydelse i ärendet 06/07:274
- fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen 06/07:289
- fråga bl.a. om en socialnämnd, för att utfå en fordran, skulle ha väckt talan om ersättning hos länsrätten enligt 9 kap. 3 § socialtjänstlagen i stället för att ansöka om betalningsföreläggande 07/08:278
- fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning 07/08:352

Tillsynen över socialtjänsten
- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
- fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303

II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
- en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261
- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- handläggningen av ett ärende angående umgänge med ett barn som vårdades enligt LVU; fråga bl.a. om nämndens skyldighet att fatta ett beslut om umgänget enligt 14 § LVU efter framställning från vårdnadshavaren om utökat umgänge. Även fråga om bl.a. utformningen av ett beslut om att reglera umgänget med stöd av 14 § LVU 04/05:249
- en flicka vårdades enligt 3 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för nämnden att låta vården upphöra kort tid efter det att flickan avvikit från det behandlingshem där hon var placerad 04/05:243
- en yngling som vårdades med stöd av 3 § LVU hade enligt 15 a § LVU getts rätt att vistas utanför det särskilda ungdomshem där han var placerad. Fråga om det fanns skäl för att besluta om att han skulle hämtas tillbaka till hemmet. Även fråga om utformningen av beslut enligt 15 a § LVU om vistelse utanför hemmet 04/05:266
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255

- fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301
- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
- fråga om den som är intagen i ett särskilt ungdomshem har rätt till daglig utevistelse 06/07:300
- två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning 06/07:305
- beslut i sex fall som rör socialnämnders handläggning av ärenden angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); särskilt fråga om de allvarliga konsekvenserna av att nämnderna har försummat att iaktta vissa tidsfrister som föreskrivs i lagen 07/08:307
- handläggningen av ett ärende rörande omplacering av ett barn som vårdades med stöd av LVU; fråga bl.a. om saken var så brådskande att nämndens ordförande borde ha fattat beslutet 07/08:343
- fråga om en socialnämnds skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av att en 15-årig flicka, som vårdades med stöd av LVU, förklarade att hon ville bli omplacerad 07/08:346
- ifrågasatt dröjsmål med att återkalla en begäran om s.k. polishandräckning med stöd av LVU 07/08:349

III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

- sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

Språk

- fråga om Högskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat uppställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska 06/07:409
- handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska 06/07:351
- fråga om en svensk myndighet kan använda sig av ett annat språk än svenska i sina offentliga texter 07/08:253

Stämning
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52

Stöd och service till funktionshindrade
- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om en kommunal nämnd, med hänvisning till det nationella utjämningssystemet avseende kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS, har kunnat säga upp avtal med en annan kommun om tillhandahållande av en insats för en person i form av ett s.k. särskilt boende, m.m. 06/07:323
- fråga om en kommunal nämnd kunde underlåta att handlägga en ansökan om insats enligt LSS därför att den enskilde i ansökan hade strukit ett förtryckt medgivande om att nämnden skulle få inhämta uppgifter från bl.a. försäkringskassan och sjukvården 06/07:333
- en kommunal nämnd dröjde med att till länsrätten vidarebefordra ett överklagande av ett beslut om insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS); fråga om en tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid handläggningen av överklagandet 07/08:357
- fråga om en socialförvaltning hade lämnat bristfällig information till en funktionshindrad person om möjligheten att erhålla hjälpinsatser med stöd av LSS 07/08:362
- en kommun beslutade att återkalla s.k. arbetstekniska hjälpmedel som kommunen tidigare hade tillhandahållit; fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för beslutet och om utformningen av beslutet 07/08:366

Säkerhetspolisen
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67

Taxa
- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305

Taxering
- flertal brister, även jävsfråga för JO-anmäld tjänsteman 06/07:194
- makars inkomsttaxeringar har handlagts vid olika skattekontor 07/08:271

Telefontid

– sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318

Tillsyn

– remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
– fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
– fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
– sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
– fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
– fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303

Tjänstetillsättning

– kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Tryckfrihet

– allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513

Tryckfrihetsförordningen

– ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
– att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
– fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
– fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473

– kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517
– initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520

Trängselskatt
– försöket med trängselskatt i Stockholm 06/07:200

Tsunamin
– initiativärende mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson 07/08:244

TV-licens
– kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441

Tystnadsplikt
– brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
– fråga om personal vid ett gruppboende har åsidosatt sin tystnadsplikt genom att i en insändare lämna ut vissa uppgifter om en enskild 07/08:536
– fråga om röjande av sekretessbelagda uppgifter; felaktig hantering när ett e-postmeddelande skapats har medfört att mottagaren haft möjlighet att ta del av uppgifter rörande en annan person 07/08:539

Täkttillstånd
– fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlåtits till en ny utövare 05/06:339

Umgängesrätt
– fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214

Underhållsbidrag
– fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298

Underlåten handläggning
– kritik mot en rådman för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar 07/08:44

Underrättelse
– fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202

– en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80

Underrättelseskyldighet

– initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
– fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning. Bl.a. fråga om chefsöverläkares skyldighet att underrätta patientens ambassad eller konsulat 06/07:337

Unga lagöverträdare

– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
– initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431
– kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149

Unga målsägande

– långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Universitet och högskolor

– kritik mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) för dess befattning som remissorgan vid handläggningen av frågor om ensamrätt till bärgning av ett vrak. – Fråga bl.a. om jäv för handläggande tjänsteman och om denne handlat i tjänsten eller ej. Även fråga om rektors ansvar för oklarheter vad gäller tjänstemannens ställning och agerande 05/06:351
– fråga om utformningen av ett anslag rörande begränsat tillträde till ett universitetets lokaler har medfört att allmänheten nekats tillträde till lokaler där offentliga disputationer ägde rum 06/07:408
– fråga om Högskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat uppställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska 06/07:409
– fråga om rektors behörighet att besluta om överlåtelse av vid universitetets historiska museum förvarade kvarlevor efter en person 07/08:434
– fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439

Utbildning och studiestöd

Skolledning

– vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363

Utlänning

– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
– initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
– en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
– initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts 06/07:177
– brister i Migrationsverkets handläggning av ett överklagandeärende, med yrkande om inhibition, angående en polismyndighets beslut om avvisning 07/08:258
– initiativärende mot Migrationsverket angående ifrågasatt underlåtenhet i flera fall att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 07/08:261
– Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd; bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255

Utredning

– fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
– initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
– fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172
– initiativärende mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson 07/08:244

Verkställighet

– initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
– kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Vite
– kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368

Vittnesförhör
– lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
– uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33

Vårdnad
– fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren 06/07:251

Vårdnadshavare
– eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett sådant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifrågasätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran. 06/07:384
– kritik mot en skolkurator som, under en pågående tvist vid domstol angående umgänge med barn, på begäran av den ena förälderns ombud har avgett ett utlåtande rörande barnen 07/08:473
– kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m. 07/08:478
– socialnämndens handläggning av ett ärende rörande utseende av ny vårdnadshavare; fråga bl.a. om nämndens utredning var bristfällig 07/08:289

Vårdnadsmål
– en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27
– fråga om en socialnämnd som svar på en domstols begäran om upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken kunde ge in en tidigare avslutad s.k. barnavårdsutredning 07/08:285

Yttrande
– fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en eskild arbetssökandes talan 05/06:154

Yttrandefrihet
– fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73

- fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398
- kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet 06/07:506
- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet 07/08:542
- fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet 07/08:556
- fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet 07/08:550

Åklagare

- fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
- hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål 07/08:57

- kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:64
- en åklagares åtgärd att som bevisning i ett brottmål åberopa förhör med en målsägande som inte hörts under förundersökningen 07/08:77
- uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81
- ”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning 07/08:87
- lämpligheten av att en åklagare använt sig av sin tjänstetitel när han efterfrågade vissa uppgifter på Internet samt vissa synpunkter rörande en åklagares möjlighet att bistå en kollega med råd 07/08:136
- polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en lagakraftvunnen dom 07/08:153
- initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Åtal

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsaterna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481

Återförvisning

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

Återkallelse

- återkallelsefråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376

Ändamålsprincipen

- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76

Ärendelagen

- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44

Öppethållande

- vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållandet under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av en ansökan om god man. Uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422
- kritik mot överförmyndare för brister i tillsynen över ett godmanskap 05/06:425
- kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av ett överklagande 05/06:428
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett godmansärende 06/07:434
- kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en förmyndarförvaltning 06/07:453
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en begäran om byte av god man 06/07:437
- initiativärende mot en överförmyndare med anledning av en anonym anmälan om jäv m.m. 06/07:442
- inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun 06/07:440
- initiativärende om en överförmyndares tillsyn över ett förmynderskap 06/07:450
- initiativärende om en överförmyndares handläggning av ett godmansärende 06/07:451
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i tillsynen över ett förvaltarskap 07/08:511

Överklagande

- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373
- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning; vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett

beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- fråga om lagligheten av Radiotjänst i Kiruna AB:s handläggning av ett överklagande av ett beslut om TV-avgift 05/06:405
- dröjsmål med överlämnande av överklagande med inhibitionsyrkande 06/07:160
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut 06/07:319
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
- fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning 07/08:352
- en kommunal nämnd dröjde med att till länsrätten vidarebefordra ett överklagande av ett beslut om insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS); fråga om en tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid handläggningen av överklagandet 07/08:357

Överlämnande av myndighetsutövning
- ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande; fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 04/05:428
- kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371
- en kommun har uppdragit åt en advokat att föra kommunens talan vid ärendehandläggning hos kommunen. Fråga om uppdraget varit rättsenligt, bl.a. huruvida det varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning 07/08:530

Överprövning
- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85

BILAGA 10

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2006 to 30 June 2007

1. General information and statistics

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Mats Melin (Chief Parliamentary Ombudsman), Ms. Kerstin André, Mr. Nils-Olof Berggren and Ms. Cecilia Nordenfelt. The Deputy Ombudsmen Mr. Jan Pennlöv and Mr. Hans Ragnemalm have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Melin has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Ms. Nordenfelt has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, enforcement, social insurance and chief guardians. Ms. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education. Mr. Berggren, finally, has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, and all additional aspects of civil administration, not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 5 711 new cases were registered with the Ombudsmen; 5 530 of them were complaint cases (a decrease by 274 compared to the number during the previous year) and 91 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds. 90 cases concerned new legislation, where the Parliamentary ombudsmen were given opportunity to express their opinion on inter alia bills.

5 733 cases were concluded during the period, a decrease by 318; out of them 5 563 were complaint cases, whereas 83 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 87 were cases concerning new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises the full reports of four of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2006–30 June 2007

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Referred to other agencies or state organs	Prosecutions or disciplinary proceedings	Total
Courts of law	–	6	–	1	7
Administrative courts	1	2	–	–	3
Public prosecutors	–	3	–	–	3
Police authorities	1	4	2	–	7
Prison administration	3	10	–	–	13
Social welfare	5	7	–	–	12
Medical care	1	1	–	–	2
Social insurance	2	10	–	–	12
County administrative boards	–	2	–	–	2
Enforcement	–	1	–	–	1
Municipal selfgovernment	–	1	–	–	1
Patents and trademarks	–	1	–	–	1
Planning, construction	–	6	–	–	6
Environmental protection	–	2	–	–	2
Communications	–	1	–	–	1
Immigration	–	4	–	–	4
Chief guardians	–	3	–	–	3
Government Offices	–	1	–	–	1
Access to public documents	–	2	–	–	2
Total	**13**	**67**	**2**	**1**	**83**

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2006–30 June 2007

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other critisism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Guidelines for good administration	Preliminary criminal invest. No prosecution	Total
Courts of law	136	2	190	29	–	1	1	359
Administrative courts	44	–	41	2	–	–	–	87
Public prosecutors	96	–	86	38	–	–	–	220
Police authorities	220	19	296	53	–	–	–	588
Armed forces	2	–	3	1	–	–	–	6
Prison administration	376	–	364	87	–	–	–	827
Social welfare	335	7	380	56	–	–	2	780
Medical care	132	1	74	9	–	–	–	216
Social insurance	281	–	142	60	–	–	2	485
Labour market etc.	105	–	58	8	–	–	–	171
Planning, construction	76	–	40	37	–	–	–	153
Enforcement	89	–	43	8	–	–	–	140
Municipal self-government	73	–	22	8	–	–	–	103
Communications	81	–	37	8	–	–	–	126
Taxation, customs	109	–	47	13	–	–	–	169
Education	76	11	79	27	–	–	–	193
Culture	9	–	9	1	–	–	–	19
Chief guardians	25	–	25	2	–	–	–	52
Agriculture, environment, protection of animals	74	–	56	10	–	–	–	140
Immigration	74	–	39	11	–	–	–	124
Other cases at county administrative boards, control of lotteries e.a.	30	–	8	2	–	–	–	40
Employment of civil servants etc.	78	–	12	8	–	–	–	98
Access to official documents; freedom of expression	98	1	95	68	–	–	–	262
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	26	–	5	2	–	–	–	33
Miscellaneous	73	1	10	8	–	–	–	92
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	80	–	–	–	–	–	–	80
Total	**2 798**	**42**	**2 161**	**556**	**–**	**1**	**5**	**5 563**

2.Reports of four individual casas

The question of whether a Vice-Chancellor is empowered to decide on the transfer of the remains of an individual now in the keeping of the university's historical museum

(Reg. no. 2955-2005)

Background

The remains of a Jewish individual were transferred in 1879 from the prison in Lund to Lund University. During the period 1879–1995 these remains formed part of the collection of the Department of Anatomy in the Faculty of Medicine. In 1995 they were moved to the university's historical museum.

In December 2004 the university received a request from the Jewish congregation in Malmö for the transfer of the remains to the congregation for burial according to the Jewish rite in the Jewish cemetery in Malmö.

On 17 February 2005 the Vice-Chancellor, Göran Bexell, decided that the remains were to be transferred to the congregation.

The complaint

A complaint about the decision of the Vice-Chancellor, Göran Bexell, to transfer the remains to the congregation was submitted by E.I. and N.S. The grounds for this complaint included the following. By transferring the remains the Vice-Chancellor had disposed of government property. The disposal of state property is subject to the Act on the National Budget (1196:1059). The Vice-Chancellor was not empowered to make the decision in question but this was an issue that had to be determined by the Government.

A number of documents were attached to the complaint, among them the Vice-Chancellor's decision of 17 February 2005 (reg. no. I A 9 6523/04).

The inquiry

The complaint was referred to the Board of Lund University for an inquiry and a response. In its response the Board submitted the following.

Background

On 14 December 2004 the university received a letter from the Jewish congregation in Malmö containing a request for the transfer of the remains of a Jewish individual to the congregation for burial according to the Jewish rite in the Jewish cemetery in Malmö.

These remains had come into the possession of the university in 1879 from the prison in Lund. The deceased had taken his own life. The identity of the deceased is not known. The remains were kept during the period 1879–1995 in the Department of Anatomy in the Faculty of Medicine. The remains became the property of the university department pursuant to the legislation in force until the beginning of the 1950s, which stated that unclaimed remains could be transferred for use in medical research and teaching.

When the Department of Anatomy was closed down in 1995 the remains were moved to the university's historical museum, where they were kept until 2 May 2005, when they were interred in the graveyard of the Jewish congregation in Malmö.

The university's inquiry

The university carried out a comprehensive inquiry before any decision was made on the possible transfer of the remains to the Jewish congregation. The university found that the following three conditions should be fulfilled if any such transfer were to take place:

1. It had to be shown that the grounds for taking custody of the remains were well-founded (for religious or cultural reasons, for instance).
2. The legitimacy of the recipient had to be clearly established.
3. It had to show that the recipient would take charge of the remains in a fitting manner.

To begin with, the question of whether the request of the Jewish congregation was well-founded was examined. Discussions with the section for Judaism in the Faculty of Theology made it clear that according to Jewish practice it was important for human remains to be interred in consecrated earth. This also includes those who are not of the Jewish faith or who have taken their own lives. The university considered that in this context the request was well-founded.

The legitimacy of the recipient of the remains was then appraised. Was there any other legitimate individual or organisation that could claim the remains? Previously there had been nobody who had made a legitimate claim. The university ascertained that there was only one Jewish congregation in the south of Sweden, which was the one in Malmö. No other congregation could reasonably submit a claim on legitimate grounds for the remains. Nor could the university identify any other legitimate organisation that could make a corresponding claim.

Thirdly, the university examined how the Jewish congregation in Malmö would deal with the remains if they were transferred. The Vice-Chancellor had a discussion with representatives of the Jewish congregation and on 9 February 2005 he received written confirmation of what would happen to the remains. The university found that the congregation's description complied with stringent requirements that the remains would be dealt with fittingly.

The university inquired further into the way in which similar cases had been handled by other universities and state authorities. The university had contacts with Karolinska Institute, Uppsala University and the Museum of Ethnography in Stockholm. In the cases where transfers had taken place, the decisions had been made by the institutions themselves.

The university also looked into procedures in similar cases in the United Kingdom, for example, and found that it was recommended – not least for ethical reasons – that human remains should be transferred from museums to legitimate recipients.

To satisfy potential future research requirements, comprehensive documentation of the remains of the Jewish individual was carried out by the historical museum.

The Vice-Chancellor made his decision on 17 February and the remains were transferred to the Jewish congregation in Malmö.

The university reported this decision unofficially to the Ministry of Education and Culture. The university was assured by word of mouth that no measures would be taken by the ministry concerning the transfer.

In a letter of 15 April to the Minister, Leif Pagrotsky, the complainants criticised the university's decision to transfer the remains of this identifiable

Jewish man. The minister rejected their criticism in a government decision on 26 May.

Opinion

In this complaint against the Vice-Chancellor of Lund University, the complainants consider that the Vice-Chancellor has made a decision that should have been made by the Government and cite the Act on the National Budget (1996:1059), which contains regulations on the transfer of government property. The complainants define the remains in this case as moveable property.

To begin with, the university would like to point out that the point of departure in decisions concerning human remains should take into account ethical, cultural or religious factors. For this reason it would seem objectionable from a general, human point of view to regard the remains of an identifiable person primarily as state property. On these grounds alone, the remains of an identifiable individual cannot be dealt with according to the provisions of the Act on the National Budget. This act is primarily intended to regulate economic issues – ultimately it deals with fiscal powers – and to cite this legislation with regard to human remains therefore seems unnatural.

If, nevertheless, the remains are to be considered government property, the university would then argue that the Act on the National Budget cannot, in the university's opinion, be interpreted to mean that public authorities accountable to the Government must in every individual case refer decisions involving the divestment of state property to the Government. The bill preceding the act in question contains the following: "The Government will need to delegate the powers assigned to it to accountable authorities. Delegation of this kind is necessary and will take place extensively. Where the Government's powers are referred to below, these will, after delegation, be exercised in actual fact in many areas by various subordinate authorities" (government bill 1995/96:220 ch. 4).

Delegation of this kind to authorities accountable to the Government with regard to sales was embodied in the Ordinance on the Transfer of Moveable Property Belonging to the State (1996:1191). There are no regulations that apply to divestment or disposal other than by sale. This occurs frequently, however, in government authorities. When an authority decides that an object is surplus to requirements, the normal practice is to dispose of it in some way other than by sale, provided that the object lacks any financial value. The university considers that the existence of regulations about sale but not about other forms of disposal strengthens the belief that the Act on the National Budget was primarily intended to regulate circumstances and assets that had economic value.

The university has also on a number of occasions acted in accordance with this point of view, for instance by donating scientific equipment that it no longer considers it can use and that has no market value to speak of to universities in the Baltic states. The university's belief in this respect is confirmed by the reports described above received from other Swedish universities.

In this case as well, the question of sale did not arise.

To sum up, the university would like to maintain that any assessment of the transfer of the remains of an identifiable individual must take as its point of departure ethical, cultural or religious factors and not the Act on the National Budget.

The complainants submitted a rejoinder to the university's response.

In her adjudication of 12 February 2007, the Parliamentary Ombudsman, Ms. André, made the following observations.

Adjudication

Legal regulations etc.

The Instrument of Government lays down in Article 9.8 that state funding and other state assets are at the disposal of the Government. This does not apply, however, to assets that are intended for the Riksdag or its agencies or that have been assigned by law for separate administration.

Article 9.9 of the Instrument of Government stipulates that the Riksdag determines, insofar as is necessary, the principles governing the management of state property and its disposition. In the *travaux préparatoires* for this provision it is said that this can suitably take place through legislation (government bill 1973:90 p. 347). In addition, this provision also permits the Riksdag to lay down that certain types of measures may not be adopted without its permission.

The Act on the National Budget (1996:1059) specifies and supplements the general provisions in the Instrument of Government and the Riksdag Ordinance on the national budget and fiscal powers. This act lays down, for instance, what forms of funding may be used and the conditions that shall apply to them. The act also contains basic provisions about the transfer of the Government's fixed assets and the transfer of shares and other moveable property. Section 28 stipulates that the Government is able to decide on the transfer of moveable property other than that specified in Sections 26 and 27, if this property is surplus to state requirements or has become unusable, or if it was not acquired with state funding. The provisions in Sections 26 and 27 deal with shares and leaseholds, etc.

The *travaux préparatoires* for Section 28 of the Act on the National Budget include the following:

The proposed provisions are only to apply to the kinds of sale arranged intermittently of property that has been involved or used in the operations of public authorities. The area to which they will apply is restricted therefore to the kind of sale that does not form part of routine revenue-funded operations (bill 1995/96: 220 p. 53).

/– – –/

This section not only regulates sale but also other forms of transfer, for example donations. The provision also covers moveable property other than that listed in Sections 26 and 27, i.e. moveable property other than shares and holdings in companies, leaseholds or buildings that are moveable property. The section applies mainly to the sale of moveable property. The Government may decide on the transfer of the kind of moveable property laid down in the section if any of the alternative conditions it specifies exist.

The first condition is that the property is surplus to state requirements or is unusable. This applies irrespective of the funds used for its acquisition. This means that property of this kind may, for instance, also be given away.

If property has been acquired in some other way than with state funds, the Government may transfer it even though it cannot be described as unusable or surplus to requirements. The kind of property concerned may include, for instance, gifts made to the state or the spoils of war. By virtue of this provision the Government may donate museum exhibits to foreign powers if the property has been taken as booty or if it has been acquired in some other way without the expenditure of state funds. If property has been paid for in part

with state funds and partly in some other way, for instance through donation, the Government may decide on its transfer (bill cited, p. 103).

/– – –/

Virtually the only form of transfer of moveable property that takes place is the sale of unusable or surplus equipment. It is very difficult, on the whole, to envisage a situation in which the state would transfer moveable property that is still serviceable and required for operational purposes. This kind of situation may arise, however, when the Government on rare occasions offers a museum object as an official donation. The Riksdag has made no objections to the few decisions of this kind that have been made by the Government without its prior consent (see, for example, KU 1975:12 and bet. 1989/90:KrU7) [bill cited, p. 116].

Section 48 of the Act on the National Budget stipulates that the Government may delegate its powers pursuant to Section 28 to those authorities it decides. The *travaux préparatoires* to the provisions in Section 48 contain the following:

The act primarily regulates the relationship between the Riksdag and the Government. However, state activities are mainly undertaken by authorities accountable to the Government. It must be possible in most cases for the Government to be able to delegate the powers conferred on it by this act. Authority for this delegation is provided in this section. The delegation of the right to decide may take the form of an ordinance, for instance, or directives (bill cited, p. 116).

Through the Ordinance on the Transfer of Moveable Property Belonging to the State (1996:1191), authorities accountable to the Government have been empowered (Section 2) to make decisions on the sale of shares and other moveable property. With regard to ”other moveable property” it is stipulated that sale may take place if the property is surplus to requirements or has become unusable (Section 6). The stipulations on sales also apply to exchanges (Section 3).

Unlike the concept of fixed property, the content of which is legally defined, there are no regulations that define what is meant by moveable property. This concept can only be defined in negative terms. It includes everything that is not fixed property.

Authority to make decisions

The supervision by the Parliamentary Ombudsmen is primarily focused on investigating whether the actions of authorities are formally correct. The Parliamentary Ombudsmen therefore refrain from expressing opinions on the judgements made by authorities in specific cases. My inquiry in this case has dealt solely with the issue of whether the Vice-Chancellor was empowered to make the decision to transfer the remains of an individual from the university’s historical museum to the Jewish congregation in Malmö.

As can be seen from the contents of the section headed ”Legal regulations etc.” the Act on the National Budget contains basic provisions about the transfer of fixed property belonging to the state as well as the transfer of

shares and other moveable property. Section 28 lays down that the Government may decide to transfer ”other moveable property” if it is surplus to requirements or has become unusable, or if state funding has not been used for its acquisition.

In the case in question the remains of a deceased individual were donated in 1879 to Lund University and have since been in its keeping, at the Department of Anatomy in the Faculty of Medicine and then in the university’s historical museum. These remains consist of a skull.

Even though the skull is that of an identified individual and it may seem alien to refer to it as ”moveable property”, I, for my part, can come to no other conclusion than that the skull, in view of the long period that has elapsed, should now have been regarded as an object that belonged to the museum’s collections and as state property. One starting point in my appraisal is therefore that the skull was, at the time of its transfer to the congregation, the kind of object that is in itself subject to the constitutional provisions described above. I also believe that I may assume that the remains were originally given to the university free of charge.

As the board of the university states in its response, the Government is empowered to delegate the authority conferred on it by the Act on the National Budget. It has done so, for instance, in the Ordinance on the Transfer of Moveable Property Belonging to the State. This ordinance lays down that authorities accountable to the Government may, subject to certain conditions, decide on the sale or exchange of moveable property. The ordinance does not, however, apply to other forms of transfer.

The circumstances described here mean that there were no formal provisions to enable the Vice-Chancellor to make the decision but that the question of the transfer of the skull should have been referred to the Government for its opinion. With this observation, the case is closed.

It can be added that in a decision of 23 March 2005 (U2006/3451/Kr) the Government gave certain state museums and universities the task of making an inventory of collections of objects in order to identify any human remains (osteological material, i.e. complete skeletons or parts of them) from aboriginal populations. This decision contained the following comment.

These authorities are responsible for the review and conservation of state collections. One of the tasks for these authorities is to determine in which cases human remains should remain in their collections or be transferred. Any transfers that may be arranged free of charge, in Sweden or elsewhere, must be decided by the Government.

In view of what has come to light in this inquiry, a copy of this adjudication is being sent to the Ministry of Culture for its information.

Statement regarding whether the expression of an opinion can be regarded as disorderly conduct in the sense used in the Criminal Code – criticism of police intervention during a demonstration

(Reg. no. 3049-2005)

The complaint

Mats Selander submitted a complaint to the Parliamentary Ombudsmen about the Stockholm County Police Authority as a result of the actions of an officer during a demonstration. His statement included the following.

On 2 July 2005 a demonstration took place arranged by MBR, a human rights organisation for bio-ethical reform, at Sergels Torg in Stockholm. The police authorities had granted the following permit for the demonstration: ”Demonstration against abortion law with banners/pictures and megaphones. Ca. 50–500 demonstrators.” However only ten or so individuals took part in the demonstration, among them the chairman of the organisation, Mats Selander. The demonstrators carried four banners with texts and pictures. The images represented aborted foetuses and were 1 metre in height and 70–100 centimetres wide. The texts alongside the pictures read, for instance. ”We didn’t feel we had time. Sorry”, ”I made your mummy have an abortion – sorry”, and ”More than a million unborn put to death in Sweden since 1975”.

As Mats Selander and others had been concerned before the demonstration about the possibility of counter-demonstrators, a policeman had promised to ensure that they would be met by a police patrol where the demonstration was to take place. But when no policemen arrived, the protest was started. On one occasion a lively discussion broke out with a woman passer-by. A small crowd gathered and Mats Selander rang the police for safety’s sake. A patrol including Inspector Peter Matilainen arrived and the demonstration could then continue without disturbance.

After the protest had been taking place for about two hours Peter Matilainen declared that the pictures had to be removed as in his judgement they ”caused offence”. If not removed, the pictures would be confiscated. Peter Matilainen, who based his decision on the ”Act on Disorderly Conduct” also stated that the demonstration could continue without the pictures. The demonstrators complied and removed the pictures but also terminated the demonstration as they could see no ”point” in continuing when the pictures constituted the main expression of their opinion.

According to Mats Selander the organisation had been given permission to display the pictures and he therefore raised the question of whether Peter Matilainen’s decision in fact involved an infringement of democratic freedoms and rights.

The inquiry

A copy of the permit issued for the demonstration and a report on the incident were requested and appraised.

The permit showed that Mats Selander was the organiser responsible for a demonstration ”against the abortion law” with banners/pictures and megaphones to be held in Sergels Arcade on 2 July 2005 between 2 and 6 p.m.

The police report contained entries stating that 3.43 p.m. it was ”calm” and that Mats Selander was later instructed to ”take the pictures down but can otherwise continue the demonstration”. It was also noted that the pictures were about 100 by 120 centimetres and depicted aborted and dissected foetuses.

The case was referred to the police authority for information and an opinion on what had been reported in the complaint.

The police authority (Chief Commissioner Lennart Enocsson) submitted a response with attachments containing information from acting District Commissioner Ulf Johansson (omitted here) and District Commissioner Lars Hallberg as well as a memorandum signed by the operational commander, Inspector Peter Matilainen.

Peter Matilainen's account included the following.

On the day in question I was acting as operational commander and given the task by my superiors of superintending the demonstration. The reason for the superintendence was to prevent violence from any counter-demonstration that could take place. When I arrived at the scene (3.31 p.m.) there were about ten or so counter-demonstrators who left after a short while. I remained on the scene.

The demonstration took the form of a stationary demonstration almost in the centre of the open area referred to as ‘plattan’. The demonstrators formed a tight circle and were holding up 4–5 placards with colour pictures of aborted foetuses. These pictures were about 120 centimetres broad and 100 centimetres high. On the ground there were carnations and mourning ribbons to symbolise some form of funeral.

The pictures were very explicit and the bodies of the children with heads, arms, legs and fingers could clearly be seen. In the pictures it was also possible to see how their bodies (stomachs) had been cut open. The pictures had been taken in a hospital setting.

The permit holder, Mats Selander, had a megaphone and made various speeches. As the demonstration was being held in a way that made it impossible for passers-by to avoid seeing the pictures I gained the impression that they could be offensive or unpleasant, for instance to children or women who had undergone abortions or sustained miscarriages.

After consultation with the senior police officer on duty, Hallberg, I asked Mats Selander to remove the pictures.

I explained to Selander that the way the pictures were being displayed could give rise to offence, to which Selander agreed declaring that this was the intention. I then explained to Selander that the demonstration was not being terminated but could continue if they wanted it to and proposed that the pictures could be laid out on a table or something similar so that he could urge passers-by to come to take a look at them. But Selander chose to pack everything away and discontinue the demonstration. Much of the discussion I had with Selander was filmed by a cameraman accompanying Selander to make a documentary.

Lars Hallberg provided the following information.

On 2 July 2005 I, Lars Hallberg, was duty officer for the County of Stockholm police authority. At about 4.10 p.m., in my capacity as duty officer, I received a telephone call from the operational commander, Peter Matilainen. He described the circumstances at a demonstration against abortion for which a permit had been granted and which was taking place at Sergels Torg. His report made it clear that the demonstrators were displaying large placards with photographs of aborted foetuses. One of the placards included the image of a foetus that had been cut in two. It could also be seen that a number of individuals passing by the demonstration had been extremely offended by the photographs.

The demonstrators comprised about 10 individuals and the permit stated that banners/pictures were to be used.

I decided, on the basis of the information I received from Matilainen, that he was to contact the organiser of the demonstration. This was so that he could explain that it was unsuitable to display pictures of aborted foetuses and inform him that a number of people had found them offensive. However, there was nothing to stop the demonstration from continuing. It was left to Matilainen to decide whether any report was to be made about disorderly conduct.

From the report on the event it can be seen that at 5.02 p.m. Matilainen instructed the demonstrators to remove their placards.

Opinion

In the role of duty officer one is often called on to make decisions on criminal offences. The decisions made are often administrative and involve, for instance, the Aliens Act, the Act on Care of Young Persons or armed reinforcement.

In this case I received a report from the operational commander, Matilainen. My decision was that Matilainen should contact the organiser to inform him of the unsuitability of the pictures on display. I also informed Matilainen that there were no grounds for the demonstration not to be completed. No decision was made about removal of the pictures or dispersal of the demonstration. This can also be seen from my records of my contacts with Matilainen. It was up to Matilainen to decide whether to report any crime.

Thereafter the decisions in this case were made by Matilainen, so that I cannot express any opinion about the reasons for them. However, from the report on the event it is clear that Matilainen never decided that the demonstration was to be terminated. The decision made by Matilainen was that the pictures of the aborted foetuses were to be taken down. One reason for this can be that he was informed that the placards were disturbing public order at the scene and that continued display could lead to charges of disorderly conduct.

The permit for the demonstration states that banners/pictures were to be used during the demonstration. However the permit does not make it clear that the pictures were to depict enlarged images of aborted foetuses.

The police authority made the following assessment.

Mats Selander believes that he had been given police permission to display pictures of aborted foetuses.

The police authority can point out that the permit applied to the assembly itself, not the content of what was displayed or said at that assembly. The requirement of a permit is based on the need to maintain order and security at the locality concerned and its surroundings and also considerations relating to traffic and to avoid the risk of epidemics. No appraisal of the content of the opinions that the organisers want to express may, according to the provisions

of Section 2.9 of the Public Order Act, be made. The permit division of the City police district therefore did not take into account the opinion that the organiser wanted to express.

Mats Selander states in his complaint that Peter Matilainen, the operational commander, said that the pictures had to be taken down as in his opinion they caused offence and he justified his decision on the basis of the Act on Disorderly Conduct. Selander believes that Matilainen's decision involved in fact an infringement of democratic liberties and rights.

It appears from the report on the event and the inquiry into this case that no decision was made to disperse the demonstration. Selander's complaint also indicates that Matilainen made the point that the demonstration could continue. This means that the police authority is able to determine that the demonstration was not terminated as the result of a police decision. On the other hand, District Commissioner Hallberg decided that Matilainen was to contact the organiser to inform him that the pictures were not suitable for display and had caused offence to a number of people. Hallberg informed Matilainen that there was nothing to stop the demonstration from continuing and that any decision to lay charges of disorderly conduct was to be made by Matilainen himself. Matilainen's actions consisted of contacting Mats Selander and requesting him to take the pictures down.

Matilainen explained that the demonstration was not being terminated and suggested that the picture could be laid out so that passers-by could be urged to come and look at them. Selander and the other demonstrators then took the pictures down and decided themselves to conclude the demonstration. As the demonstrators opted themselves to break off the demonstration, Matilainen chose not to report any crime, so he himself never reached any final conclusion about whether the way in which the pictures were displayed constituted disorderly conduct as defined in section 16.16 of the Criminal Code.

Mats Selander submitted a rejoinder to this response. He supplemented his complaint with a video film made during the demonstration. During the sequences recorded Peter Matilainen is talking to Mats Selander about the demonstration. The film shows that Peter Matilainen asked Mats Selander to remove the pictures used during the demonstration and pointed out that they could cause offence, that otherwise he would report Mats Selander for disorderly conduct and confiscate the pictures and also that the demonstration could continue once the pictures had been taken down. Mats Selander explained that the pictures were a vital element in the demonstration itself. Peter Matilainen then said that Mats Selander could lay the pictures out on a table so that passers-by who were interested could view them.

In a decision of 29 June 2007, the *Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Melin,* included the following.

Legal regulations

Chapter 2 of the Instrument of Government (IoG) contains provisions about the fundamental freedoms and rights of citizens. According to sub-sections 1,3 and 4 of the first paragraph of Article 1 all citizens are, in their relations with the public administration, guaranteed freedom of expression, freedom of assembly and freedom to demonstrate. These freedoms include, for instance, the right to communicate information and to express ideas, opinions and emotions orally, in writing, in pictorial representations or any other way and also to attend meetings and arrange or take part in demonstrations in public places.

These freedoms and rights may only be restricted by law within certain limits (Chapter 2, Articles 12–14, IoG). Such restrictions may only be made to achieve a purpose that is acceptable in a democratic society. Moreover they may never exceed what is necessary with regard to the purpose that occasioned the restriction nor may they be carried so far that they constitute a threat to the free formation of opinion as one of the foundations of democracy. No restriction may be imposed solely on the grounds of political, religious, cultural or other such opinions (Chapter 2, Article 12, second paragraph, IoG).

In the same way, the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms lays down that everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers (Article 10). The right to demonstrate and arrange meetings is dealt with in Article 11 which lays down, for instance, that everyone has the right to freedom of peaceful assembly. These freedoms may not be subject to any restrictions other than those prescribed by law and required in a democratic society for certain listed interests, among them national security or public safety and the prevention of disorder or crime.

Restrictions in the freedom to assemble and demonstrate of the kind referred to in 2.14 of the IoG can be found in Chapter 2 of the Act on Public Order (1993:1617).

The main regulation stipulates that public assemblies, which refers for instance to meetings that constitute demonstrations (Sub-section 1 of the first paragraph of section 1), may not be organised in public places without a permit (Section 4, first paragraph). Applications for permits for public assemblies are reviewed by the police authority (Section 8, first paragraph). The police authority may specify the conditions required to maintain public order and security at a public assembly (Section 16, second paragraph). Those who fail to comply with conditions that have been laid down in this way are obliged to leave the assembly if instructed to do so (Section 17). Anyone who in their capacity as organiser has, either wilfully or through negligence, failed to acquire a required permit or to comply with the conditions specified according to the second paragraph of Section 16 can be sentenced to a fine or imprisonment for a maximum of six months (Section 29, first paragraph, sub-section 1).

The police authority may forbid the organisation of a public assembly, for instance if a previous assembly of the same kind has given rise to grave disorder at the assembly itself, as a direct consequence of or in the immediate neighbourhood of the assembly, and also if it has gravely imperilled those attending it or caused serious traffic disturbances (Section 25, first paragraph, sub-section 1).

The grounds on which a police authority may cancel or disperse a public assembly are laid down in sections 22 and 23. Section 22 stipulates that this may only take place if the assembly is held in breach of a decision to reject an application for a permit or of a prohibition pursuant to section 25. In addition

the police authority may disperse a public assembly if grave disorder arises at the assembly itself, as a direct consequence of or in the immediate neighbourhood of the assembly, and also if it has gravely imperilled those attending it or caused serious traffic disturbances (Section 23, first paragraph, sub-section 1). This means that a public assembly may not – unlike a public event – be dispersed on the grounds that events are taking place that are against the law. It is moreover stipulated that a public assembly may, pursuant to sections 22 or 23, only be dispersed if less disruptive measures have turned out to be inadequate to restore order, protect those present or reduce interference with traffic (Section 24).

The Act on Public Order therefore specifies the circumstances in which the police may disperse a demonstration. The provisions in the Act on Public Order only regulate the possibilities open to the police for intervention against a demonstration as such and do not affect the possibility of taking measures while a demonstration is in progress against an individual demonstrator. The regulations in the Police Act and the Procedural Code on the use of coercive measures in criminal procedures contain provisions about the possibilities of the police to take measures against individual participants in demonstrations who disturb public order or commit crimes, see for instance section 13 of the Police Act (1984:387).

There are numerous criminal regulations that set limits for what may occur during a public assembly, for instance those referring to assault and wilful damage. In addition there are provisions about agitation against a national or ethnic group (Section 16.8 of the Penal Code), for instance, that limit freedom of expression. Where the crime of disorderly conduct is concerned (Section 16.16 of the Penal Code) the position adopted in the legislation is that this provision cannot be applied to expression of opinion. In other words this provision cannot be interpreted to function as a restriction on freedom of expression (see *Commentary on the Penal Code*, Holmqvist et. al., p. 16:100 ff. and the government bill 1975/76:209 p. 142). The report of the parliamentary enquiry on freedoms and rights, *Citizen's freedoms and rights*, states that it is not considered that this provision, at least according to contemporary ideas, may be applied so that it infringes on freedom of opinion or expression but that it has proved difficult in practice to draw the line, particularly with regard to slogans on placards etc. at demonstrations (SOU 1975:75 p. 286 f., see also p. 309).

Adjudication

On 14 April 2005 the police authority issued a permit for a demonstration to be held on 2 July 2005 at Sergels Torg in Stockholm. According to the permit this involved a demonstration "against the abortion law" with banners/pictures and megaphones. Mats Selander was named as the organiser and the specific conditions were laid down making him responsible for ensuring that order would prevail during the entire demonstration.

Placards were displayed at the demonstration with large pictures depicting aborted foetuses. In his complaint to the Parliamentary Ombudsmen Mats

Selander has stated that on one occasion a lively discussion took place because of the pictures and that a crowd gathered but that this occurred before the police arrived on the scene. As far as can be seen from the police report on the event, no disorder arose while the police were present. On the contrary it was noted that everything was calm and that it was sufficient to exercise a certain degree of superintendence. The inquiry reveals, nevertheless, that after some time Peter Matilainen asked Mats Selander to take the pictures down on the grounds that they could cause offence. Peter Matilainen stated that otherwise he would report Mats Selander for disorderly conduct and seize the pictures. As a result the demonstrators chose instead to terminate the demonstration as they did not consider it meaningful to complete it without being able to display their pictures clearly.

The question is therefore whether the actions of Peter Matilainen actually involved infringement of the fundamental freedoms and rights of Mats Selander and the other demonstrators.

As a general starting point in the appraisal that follows it is appropriate to bear in mind certain statements of principle from the European Court of Human Rights concerning freedom of expression. In a decision on 7 December 1976 in the case of Handyside v. the United Kingdom and in a series of subsequent decisions the court has expressed the issue in the following way.

”Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and is one of the basic conditions for its progress and the development of man. – – – It comprises not only ‘information’ and ‘ideas’ that receive a positive reception or can be regarded as harmless but also those that outrage, shock or disturb the state or some part of its population. This is the demand that is made by the pluralism, the tolerance and the broadmindedness without which no ”democratic society” can exist (adapted from Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [Human rights in European practice],* 2007, p. 366).

This means, in short, that a democratic state governed by law has a duty to safeguard the rights of its citizens to express even those ideas and standpoints that may cause offence. In fact, careful consideration will show that this duty applies particularly to this kind of opinion, as those that are more ”harmless” do not usually require the same degree of protection.

I would also like to stress that in the *travaux préparatoires* of the regulations in Chapter 2 of the IoG it is maintained that a democratic form of government is an empty shell if individual citizens do not have extensive freedom to take part in the formation of social opinion by expressing their ideas, forming associations, taking part in demonstrations, etc. (SOU 1975:75 p. 89). The legislators have therefore endeavoured to provide powerful guarantees for the fundamental freedoms and rights of the individual. Accordingly the regulations protecting the freedom to assemble and to demonstrate have been worded so that this protection applies irrespective of who arranges meetings or demonstrations and irrespective of what opinions are expressed at them.

If the regulations are to function as intended, it is necessary for the police authorities, particularly when a permit to demonstrate has been issued, to

allocate the resources and take the measures otherwise required to enable the demonstration to take place as decided. The police authority may not allow itself to be influenced by the attitudes of the decision makers or the general public to what the demonstration is intended to express. At the same time, in the plans it makes for a demonstration the police authority must obviously take into account the risks of serious disturbances of the public order that may ensue from the expression of a controversial opinion. – In this context it can be pointed out that the European Court of Human Rights has asserted in a similar case dealing with demonstrations arranged by an organisation of doctors who were opposed to abortion that it must be possible to carry out a demonstration without the demonstrators running the risk of being exposed to violence from those who disagree with them. The existence of such a risk could prevent individuals or groups from openly expressing their opinions on controversial issues. The right to stage a counter-demonstration does not therefore include the right to prevent the main demonstration from taking place. The European Court of Human Rights continued by saying, inter alia, that the state is admittedly responsible for taking measures to ensure that a demonstration can take place but that this cannot imply a complete guarantee of the possibility (see the decision of 21 June 1988 in Plattform ”Ärtze für das Leben” v. Austria, see also Danelius, op. cit. p. 412).

As has been shown, the adoption of measures against a demonstration requires explicit support in the provisions of the Act on Public Order which are related to the constitutional rules safeguarding the right to demonstrate. Intervention can take the form of dispersal of the demonstration or, primarily, through less disruptive action (see Sections 22–24 of Chapter 2 of the Act on Public Order). It is quite another matter that, as I have previously pointed out, provisions in the Police Act and the regulations on coercive procedures contained in the Procedural Code enable the police to take action against individual participants in a demonstration who disturb the public order or commit crimes (see the Parliamentary Ombudsmen’s Annual Report for 1996/97 p. 89).

It has not even been suggested in this case that any situation had arisen that could allow the police authority to disperse the demonstration, in other words there was no question of any grave disorder or serious danger for those present or any major traffic disturbances (Sub-section 1 of the first paragraph of section 23 of chapter 1 of the Act on Public Order). There are also grounds for pointing out that the Parliamentary Ombudsmen have previously expressed the opinion that the balance that must be maintained between the conflicting interests that may arise during a demonstration has been specified in detail by the legislators in the regulations in the Act on Public Order. These regulations are, in principle, exhaustive and so there is no scope for questions of appropriateness to be considered by the police authorities, either when it comes to the issue of permits or when demonstrations are taking place, apart from those required by the provisions of the act itself (Parliamentary Ombudsmen’s Annual Report 2000/01 p. 75, p. 89 in particular).

Peter Matilainen’s intervention at the demonstration seems instead to have been prompted by his belief that a crime was being committed. The police authority has admittedly asserted that because the demonstration was called

off Peter Matilainen never reached any final conclusion about whether the pictures were being displayed in a way that constituted disorderly conduct. This statement is remarkable. In my opinion Peter Matilainen's actions can only be understood to mean that he patently considered that the crime of disorderly conduct was being committed.

The commentary on the penal code states, as has previously been pointed out, that the crime of disorderly conduct may not be understood as a crime committed by voicing an opinion. In addition, it is stated with regard to the relationship of the crime to freedom of the press that ”one prerequisite for the application of 16:16 to the circulation of printed material is that the way in which this circulation took place was intended to cause public offence and therefore that the criminality does not reside in the offensiveness of the contents” and also that prosecution on such grounds was not to ”function as restriction of freedom of expression” (p. 16:102 f.).

I consider that the same approach should apply in relation to the other freedoms of opinion. It should never be possible to regard the public expression of an opinion or manifestation of an idea as disorderly conduct. Charges for such a crime should only be considered if the opinion or idea is presented through actions that can cause offence or, in the wording of the provision, through public behaviour in a manner apt to arouse public indignation. A more extensive interpretation of the scope of the provision would, in my opinion, involve a departure from the requirement that restrictions of the fundamental freedoms and rights must take the form of explicit legislation.

I am admittedly aware that the provision sometimes has been applied in a way that could be seen to mean that the expression of an opinion is being punished, mainly in earlier cases before the enactment of the 1974 Instrument of Government (see, for instance, the judgement of the City Court of Stockholm cited in SvJT 1964, ref. p. 19). Furthermore, the commentary on the penal code states, not without ambiguity, that nobody who declares an opinion can be guilty of the crime, no matter how offensive the declaration may be ”unless the circumstance that the declaration was made in public is intended to arouse offence” (p. 16:101). However, I assume that in cases involving constitutionally guaranteed expressions of opinion, a court would today interpret the provisions on disorderly conduct in the restrictive manner I have just advocated. (For a critical analysis of cases and doctrine on this issue see Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten [Freedom of assembly and demonstration], p. 613 ff. and SvJT 1999 p. 568).

I have viewed pictures like those displayed at the demonstration and can understand that they can cause offence. It can also be assumed that the intention in displaying the pictures was to shock and cause distress. I have assumed that the demonstrators' intention was to gain adherents for their point of view by demonstrating how close the aborted foetuses were to full development as human beings.

There can, therefore, scarcely have been any doubt that the pictures constituted the main element of the message that the demonstrators wanted to convey. Similarly it must have been clear that it was the content of the pictures as such – and not the conduct of the demonstrators displaying them – that could

be considered offensive. It is therefore my firm conviction that the display of the pictures in these circumstances can in no way be considered disorderly conduct in the sense used in the penal code. I therefore consider that Peter Matilainen was wrong to claim that Mats Selander was guilty of the crime of disorderly conduct and that the pictures could therefore be seized.

Finally, as the intention of the demonstration was to arouse opinion against ”the abortion law” and in view of the central role played by the pictures in communicating this message, it is easy to understand why the outcome of the intervention was that the demonstrators could no longer see any point in continuing their attempt to shape opinion. Even if it is the case, as stressed by the police authority, that the demonstration was never officially dispersed, Peter Matilainen’s actions nevertheless resulted in the deprivation of the demonstrators’ possibility of conveying their message in the manner they had intended. In practice, therefore, the course he adopted had the same effect as a decision of the police authority to disperse the demonstration.

To sum up, the intervention during this demonstration had, in my opinion, no basis in law and must, in view of its effect, be considered an infringement of the freedom of Mats Selander and the other participants to assemble and to demonstrate. Even though, as has been shown, it is not totally self-evident how the crime of disorderly conduct is to be defined, Peter Matilainen merits criticism for his actions. It is, however, in its way even more remarkable that in substance the response of the police authority merely states the obvious, that the demonstration was never officially dispersed and that Peter Matilainen reported no criminal offence. These events should have caused the authority to reflect itself on the compatibility of the intervention with fundamental rights and freedoms.

The treatment by the National Economic Crimes Bureau and the Taxation Authority of information supplied by a foreign agency in a criminal case involving international legal assistance on terms that restricted its use

(Reg. no. 5329-2004)

The complaint

Christian Rasmusson, a lawyer, submitted a complaint in which he raised the question of whether the National Economic Crimes Bureau had acted correctly when certain documents were supplied to the Taxation Authority for use in court proceedings on a taxation issue. The documents had been provided to the National Economic Crimes Bureau by the Prosecution Agency in Luxembourg, following a request for international legal assistance. The Prosecution Agency in Luxembourg had stated expressly that the documents could only be used for the case in which international legal assistance had been granted. Christian Rasmusson also raised the question of whether the Taxation Authority had acted correctly in submitting the documents while the case was being heard.

The inquiry

Documents were requested from the National Economic Crimes Bureau and the Taxation Authority. The National Economic Crimes Bureau (Director General Gudrun Antemar) submitted a response with statements by the Assistant Director, Gösta Ivarsson, and Carl Renberg, a District Prosecutor as attachments. The Taxation Authority (through its legal expert Jan Nissén) submitted a response to which had been attached statements by Per Lundborg, Tax Director, Maria Nilsson, Tax Auditor, Lennart Gedeborg, an executive officer and Bertil Andersson, a Tax Inspector.

In a decision of 16 March 2007, the *Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Melin,* included the following.

Adjudication

The inquiry reveals that in April 2001 Gunilla Arph-Malmberg, a district prosecutor conducting a preliminary investigation into what was suspected to be a serious case of fraudulent bookkeeping and impeding tax assessment, sent a request for international legal assistance to Luxembourg. In it she sought help in obtaining information about any accounts the suspects may have had in a bank in Luxembourg as well as bank statements, if any existed. The request was accompanied by a letter from Gunilla Arph-Malmberg explaining that the investigation did not concern any suspected tax offences. In June 2001 representatives of the Prosecution Agency in Luxembourg (Parquet Général du Grand-Duché du Luxembourg) decided that there was nothing to prevent compliance with the request. In August of the same year Carl Renberg then took over supervision of the preliminary investigation, according to information in the case file. When the National Economic Crimes Bureau received the requested information in February 2002, an accompanying letter laid down the following conditions concerning the use of the material (translated here from the French).

”The information enclosed, the attachments and documents obtained in the course of this assignment, may not be used in either the process of investigation of a crime or as evidence in criminal proceedings in any case other than the one for which international legal assistance has been granted.”

In addition to the use of the information from Luxembourg in the preliminary investigation, it was also cited as evidence by the Taxation Authority in a case involving supplementary taxation and a taxation penalty in the County Administrative Court. The Taxation Authority had received the information from Maria Nilsson, who was also assisting the National Economic Crimes Bureau in its preliminary investigation as an expert. After a move had been made that the evidence should be dismissed the Taxation Authority withdrew the material. The County Administrative Court issued its judgement in the case on 22 October 2004.

How could the information from Luxembourg be cited in the taxation proceedings?

During the inquiry the Parliamentary Ombudsman has endeavoured to ascertain what contacts were made and/or what agreements were reached between Carl Renberg and Maria Nilsson about the information from Luxembourg. Their accounts differ however. According to Maria Nilsson the information was supplied by Carl Renberg to the Taxation Authority without any conditions and they were then in agreement that it could be included in the Taxation Authority's case review. Carl Renberg, on the other hand, has stated that the information was given to Maria Nilsson in her capacity as expert in the criminal investigation and that the Taxation Authority had itself made the decision that it could be used in the taxation hearing.

Here, therefore, it is a case of one word against another. Some of the information submitted by Maria Nilsson and the contents of the working notes she made provide support for the claim that Carl Renberg supplied the information from Luxembourg for use in the taxation cases as he considered that the Taxation Authority's inquiry could be of assistance in the preliminary investigation he was conducting. It has not been possible, however, to determine clearly what took place and I have not considered it meaningful to undertake any further inquiries in this respect. Therefore I have nothing to support an allegation that Carl Renberg supplied the information from Luxembourg to the Taxation Authority for use as evidence in the taxation cases. However, I would like to point out that it is in itself a grave shortcoming that it has not been possible in retrospect to inquire into how the information was handled.

The handling of this case warrants the following further statements for my part.

Were the Swedish authorities required to respect the terms restricting the use of the information imposed by the Prosecution Agency in Luxembourg?

Sweden participates in international cooperation between states on issues relating to the investigation and prosecution of crimes. This cooperation is intended to enable states to launch or complete legal proceedings with international ramifications. This cooperation offers Sweden the possibility of, inter alia, ensuring that measures applied in the course of criminal proceedings can be executed abroad. The legal regulations on which international cooperation is based consist, where Sweden is concerned, of both legislation and also various international conventions and bilateral agreements with other states.

The International Legal Assistance in Criminal Matters Act (ILACMA) (2000:562) contains provisions on procedures for legal assistance in criminal cases. They enable various investigatory measures to be undertaken in Sweden at the request of another state and abroad at the request of Sweden. The legal assistance may, as in the case here, involve searching property and confiscation (Sub-section 5 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 1).

When information is provided within the framework of international assistance, evidence can be supplied on condition that it may only be used for a specific purpose, most often the one stated in the request. Section 5.1 of the ILACMA laid down, at the time when the legal assistance in this case was requested, that if a Swedish authority in a case involving legal assistance had received information or evidence from another state pursuant to an international agreement that was binding on Sweden and that included conditions that restricted the use of the information or evidence in the investigation of a crime or legal proceedings related to crime, the Swedish authority was to comply with these conditions irrespective of the provisions of any other legislation or statute.

This provision was taken without any substantial changes, insofar as it affected prosecutors and courts, from Section 1 of the Act with Certain Provisions on International Cooperation in the Area of Criminal Law (1991:435). The *travaux préparatoires* of that act stated that one reason why legal regulations were needed in this area was that some of the conventions and agreements entered into by Sweden or that it intended to enter into contained conditions that restricted the possible uses of the information obtained. For Sweden such undertakings could lead to conflicts between the provisions of the conventions and agreements and, for instance, various regulations in Swedish law about the obligations of the authorities to fulfil their official functions, for instance the mandatory requirement for prosecutors to bring charges laid down in 20.6 of the Procedural Code (government bill 1990/91:131 p. 10).

In addition it was stated that the new regulations should not be limited to conditions laid down in international agreements entered into by the Government. If the authorities in a foreign state were prepared to assist Swedish authorities with information in a specific case with the proviso that it could not be used for other purposes, Swedish authorities should be enabled to make such an agreement. However, an agreement of this kind presupposed that the Government, pursuant to the provisions of 10.3 of the Instrument of Government, had instructed the authority to make the agreement. It was further said that the prohibition against using information or evidence in a way that was in breach of an agreement made with a foreign state was to apply not only to the authority that had received the material but also to other authorities to which the provision applied (see the bill cited, p.18 and 23.)

The international agreements to which Section 5.1 of the ILACMA applies are listed in the Notification of Agreements referred to in the ILACMA issued in 2005 (2005:1207). At the time of this case they were listed in the 2001 Notification.

As Gösta Ivarsson has pointed out, the convention of 19 June 1990 on the application of the Schengen Agreement of 14 June 1985 (Schengen Convention) is the international agreement that could be of interest in this case. Article 50.3 in the convention contains a regulation on the restriction of the right to use information or evidence that has been obtained through mutual legal assistance in a criminal case. The parties to the convention are, as laid down in Article 50.1, obliged to assist each other with regard to offences against legal regulations and ordinances on excise duties, value added taxes and cus-

toms duties. In this particular case, however, as Gösta Ivarsson indicates, the legal assistance was not granted for investigation of a crime of this nature. The Schengen Convention is therefore not applicable.

The question then arises of whether in this case Sweden and Luxembourg can be considered to have reached the kind of agreement to which the provisions of Section 5.1 of the ILACMA nevertheless apply.

It can be seen from Section 10.1 of the Instrument of Government that it is the Government that enters into agreements with other states. However, pursuant to Section 10.3 of the Instrument of Government, the Government may empower an administrative authority to enter into certain international agreements. Section 19 of the Ordinance on International Legal Assistance in Criminal Cases (2000:704) authorises the Office of the Prosecutor General to enter into agreements with a foreign authority which include restrictions in the right to use the information or evidence supplied to a Swedish prosecutor.

This authorization was the result of awareness that certain practical problems had arisen with the system that had previously prevailed. There could be difficulties in acquiring authority from the Government quickly enough to enter into an agreement with another state that contained restrictions on usage, for instance when the Swedish investigators were already in the foreign state and could not get access to the material before the conditions laid down had been accepted. It was therefore considered important to set up a system that would make it quick and simple for a Swedish prosecutor to obtain permission to accept the conditions laid down by the other state for the assistance it was prepared to provide in a Swedish preliminary investigation (cf. government bill 1999/2000:61 p. 146).

Section 4 of the regulations issued by the Prosecutor General that were in force at the time (RÅFS 2000:5) about the management of cases of international legal assistance stated that the Prosecutor General was to be contacted if a foreign authority placed restrictions on the possible use of information or evidence as a condition for providing international legal assistance. Since December 2005, in the corresponding situation, the current regulation requires consultation with the Legal Department of the Office of the Prosecutor General before conditions can be accepted (Section 6 of the Regulations for Prosecutors (ÅFS 2005:14) on the Management of Cases of International Legal Assistance).

It can be assumed that the most common situation is that restrictions as a condition for the provision of the information requested are imposed before the information is handed over to the prosecutor. In this particular case, however, the prosecutor was informed of the conditions at the same time as the information was provided. It is reasonable to suppose that in a situation like this the foreign state considers that it can supply the information because it assumes that its conditions will be respected in Sweden. The primary method of ensuring compliance with the condition is, as has been made clear, through an agreement of the kind referred to in Section 5.1 of the ILACMA, which in its turn requires, when no convention with general effect is applicable, that the Prosecutor General enters into an agreement by virtue of the authorization granted in Section 19 of the Ordinance on International Legal Assistance in

Criminal Cases. In the situation we are dealing with here, therefore, in my opinion the prosecutor was required to contact what is now the Office of the Prosecutor General before making use of the information. When Carl Renberg received the documents with the conditions imposed, it was therefore incumbent on him to submit the case to the Prosecutor General at that time. This was not done.

The shortcomings in the way the National Economic Crimes Bureau dealt with the material could, as Gösta Ivarsson argues, lead to the conclusion that the Bureau was not bound by the conditions imposed by the Prosecution Agency in Luxembourg. I for my part, however, consider that an agreement that was binding on Sweden was, nevertheless, in force. I base my conviction on the following reasoning.

The principles that have developed in international practice in the area of treaties are largely reflected in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (the Vienna Convention).

According to Article 7 of the Vienna Convention an individual is considered to represent a state for the purpose of adopting or authenticating the text of a treaty or for the purpose of expressing the consent of the state to be bound by a treaty if, for instance, it appears from the practice of the states concerned or from other circumstances that their intention was to consider that person as representing the state for such purposes and to dispense with full powers. If the representative of a state enters into a treaty when according to national law he is not authorized to do so, it can be considered invalid. The representative's lack of authority may not, however, according to Article 46 of the Vienna Convention, be cited as a ground for invalidity unless the violation of the national law was manifest and concerned a regulation of fundamental importance. A violation is manifest if it would be objectively evident to any state conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith.

Through its ordinance the Government has authorized the Prosecutor General to enter into agreements with foreign authorities that involve restrictions of the possibility of using information supplied to Swedish prosecutors. This means that even without any special authorization he has the power to represent Sweden within the framework of the authorization given to him – and must certainly be understood to have these powers by a foreign authority.

In the case in question Sweden was represented by a prosecutor at the National Economic Crimes Bureau. Without making any objection to the conditions imposed by the Prosecution Agency in Luxembourg, he has received and used the information supplied. This must have been seen by the foreign authority as acceptance of the conditions on the part of Sweden. No representative of the prosecution agency of another state can, of course, be required to ensure that he is negotiating with a Swedish prosecutor who is acting on behalf of Sweden's Prosecutor General or to question whether the prosecutor is dealing with the case in a way that complies with Swedish national legislation.

If a Swedish prosecutor enters into an agreement that he is not authorized to make, it cannot be considered to be manifest that he is exceeding his pow-

ers in the manner laid down in the Vienna Convention, at least not since the Government authorized a representative of the Prosecution Agency to make agreements. It would therefore be in breach of the principles that apply to the relationships between states in this area to claim that such an agreement is invalid. In my opinion the condition imposed by the Prosecution Agency in Luxembourg must therefore be regarded as enjoying legal support by virtue of an international agreement that is binding on Sweden in the way required for application of Section 5.1 of the ILACMA.

Has the Taxation Authority failed to comply with an obligation to respect the condition imposed?

As has been pointed out, it has been impossible to determine the circumstances in which the material was supplied to Maria Nilsson. The prohibition against using material subject to a restrictive condition applies however, as pointed out above, not only to the authority requesting the material but to other authorities as well. Irrespective of the information Maria Nilsson received, or thought she had received, from Carl Renberg, it was of course incumbent on the Taxation Authority to make its own appraisal of whether the information could be used in taxation cases and presented in hearings before a general administrative court.

In this case the condition was worded to exclude any use of the material ”in either the process of investigation of a crime or as evidence in criminal proceedings in any case other than the one for which international legal assistance has been granted”.

The Taxation Authority has, in my impression, considered that the condition only restricted possible use of the material in ”some other criminal context” and that as the cases before it were not of that nature there was nothing to stop the authority from using it. In addition, the Taxation Authority seems to have believed that another reason why the information could be used was that the decisions in the tax cases could provide some of the basis for the standpoint later to be adopted by the National Economic Crimes Bureau in its preliminary criminal investigation.

However, the very wording of the condition entails the conclusion that the material could not be used in any other case than the one for which the legal assistance had been granted. The context in which the condition was imposed can give rise to no other interpretation of its meaning. The information was acquired by virtue of the provisions in the ILACMA and was provided by the foreign authority for the investigation of a certain specified crime. The condition imposed must therefore be interpreted, also against this background, to mean that the information could not be used for any other purpose than investigation of a crime of the kind specified when the legal assistance was granted.

I can therefore come to no other conclusion than that the Taxation Authority’s assessment – that the condition only meant that the information could not be used in any other criminal proceedings – was erroneous. This applies even if the Taxation Authority considered that decisions in the tax cases could

be significant for the National Economic Crimes Bureau in its continued preliminary criminal investigation.

Finally it can be pointed out that the wording of the provisions in Section 5.1 of the ILACMA was changed on 1 July 2005. The current regulations state that if a Swedish authority receives information or evidence through legal assistance from another state to be used in the investigation of a crime or legal proceedings arising from a crime and conditions apply that restrict the use of the information or evidence because of an international agreement that is binding on Sweden, the Swedish authority is to comply with the conditions irrespective of the provisions of any other law or statute.

One of the reasons for this change appears to have been the need to make it clear that such liberal interpretations of restrictive conditions as those proposed by the Taxation Authority in this case may not be made (cf. government bill 2004/05:144 p. 154).

Concluding observations

I have established, with regard to the treatment of this case by the National Economic Crimes Bureau, that when Carl Renberg received the information together with the condition restricting its use, he should have asked the Prosecutor General to determine whether an agreement on these terms should be made. For his failure in this respect he merits criticism. I have however found that a binding agreement must be considered to have been made, even though Carl Renberg was not empowered to accept the condition imposed on behalf of Sweden, and that the National Economic Crimes Bureau was therefore obliged to observe the condition restricting the use of the material imposed by the Prosecution Authority in Luxembourg. The information should not, therefore, have been divulged to the Taxation Authority, even though naturally Maria Nilsson could be given access to it in her capacity as expert in the criminal investigation. As it has been impossible to determine the circumstances in which Maria Nilsson received the information I cannot, however, allege that Carl Renberg failed to meet his obligation to comply with the condition by supplying the material to Maria Nilsson for use in the taxation case.

When it comes to the way the case was handled by the Taxation Authority I cannot criticise Maria Nilsson for gaining access to the information concerned. However, I have determined that, irrespective of what Maria Nilsson was told, or thought she was told, by Carl Renberg, it was of course incumbent on the Taxation Authority to make its own appraisal of whether the information could be used in taxation cases. During this appraisal the Authority should have realised that the information, acquired by virtue of the regulations on international legal assistance in criminal cases, could not be used in cases and hearings concerning supplementary taxation etc., at least not without the consent of the Prosecution Agency in Luxembourg. The Taxation Authority merits criticism for the fact that it was used nevertheless.

Finally, I note that from the response submitted by Per Lundborg, for one, it seems that at both the Taxation Authority and the National Economic

Crimes Bureau the impression prevailed that the information from Luxembourg could have been used in taxation cases if it had been made public in connection with prosecution and a hearing in a criminal case. I would therefore like to emphasize that when it comes to whether information of this kind can be used for any other purpose than that for which it was supplied the question of whether it is subject to secrecy is totally irrelevant. The conditions laid down in Section 5.1 of the ILACMA mean that Swedish authorities must under all circumstances comply with the conditions imposed by another state about the use of the information it supplies.

In conclusion, it should be observed that if international cooperation is to function effectively, it is of course extremely important that both prosecutors and the Taxation Authority are aware of and comply scrupulously with the regulations that apply to the handling of cases like the one dealt with here.

Contempt of court in a procurement case

(Reg. no. 3006-2005)
Summary of the adjudication of the Parliamentary Ombudsman

Through a number of decisions in 2004 a local authority entered into agreements to the effect that a swimming club would undertake the operation of a swimming bath for a fee. A competing supplier appealed to the county administrative court pursuant to the Act on Public Procurement (1992:1528). In its judgement the county administrative court decided that the procurement of services relating to the operation of the swimming bath should be repeated. No appeal was made and this judgement therefore gained the force of law. The local authority decided, however, not to procure the operation of the swimming bath.

A complaint was submitted to the Parliamentary Ombudsman about the local authority's failure to comply with the judgement of the court. An inquiry was launched and the local authority submitted its response to the complaint. It claimed that the reason for its failure to comply with the judgement of the county administrative court was that the agreements made were contractually binding in civil law and could not be cancelled without incurring the evident risk of having to pay damages.

The Parliamentary Ombudsman requested the National Board for Public Procurement to submit its opinion on the objection made by the local authority. In its response the Board pointed out that Swedish legislation contained no explicit provision requiring cancellation of a contract even if a court judgement on an appeal against a procurement had determined that it had been executed without the application of the appropriate procurement procedures as laid down in the Act on Public Procurement so that a new procurement should be undertaken. The Board also pointed out that Article 2.6 in the "classical" Remedies Directive (89/665/EEC) laid down that the effect of the decision of a national court on a contract that had already been executed was to be determined by national legislation. According to the National Board for

Public Procurement the current starting point for an appraisal of this kind was the basic civil law premise that a contract should be honoured. The National Board for Public Procurement felt that procuring agencies should without delay and in some appropriate manner terminate contracts that had not been executed in accordance with the Act on Public Procurement, in particular if a judgement that had gained force of law stated that the act had been infringed.

In his adjudication of 29 June 2007 *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Berggren*, began by pointing out that the value of the procurement exceeded the threshold value and that the procurement was therefore subject to the EU directive.

The Parliamentary Ombudsman observed that Swedish legislation on procurement contained provisions enabling a court of law to decide that a procurement had to be repeated or that it could not be completed until an error had been rectified (Act on Public Procurement 7.2) but that otherwise there were no specific provisions about the consequences of a court's decision for the procuring agency. Nor could any statutes be found in the national legislation that laid down the effects that an appeal made by a company according to the Act on Public Procurement could have in terms of contract law. The Parliamentary Ombudsman also pointed to the consistent lack in Swedish national law of any statutory requirement of compliance with decisions on appeals made by a superior instance. This had obviously been taken for granted.

The Parliamentary Ombudsman referred to the government's reference in the *travaux préliminaires* for its amendments to the Act on Public Procurement to the issue of the binding nature of contracts in civil law. The government had indicated that a contract that was binding in civil law could come into being before termination of a procurement according to the provisions of the Act on Public Procurement and that the procuring agency then ran the risk of liability for damages to the supplier awarded the contract initially. If a court determined that a new procurement was to be made, the government felt that the procuring agency could not reasonably honour the first contract. To avoid obligations in civil law to specific suppliers before the completion of procurements the procuring agency should, therefore, ensure that tender documents stated that no agreement would exist before a procurement contract had been signed. The agency could opt to cover the period until finalisation of the procurement by signing a conditional contract (government bill 2001/02:142, p. 78). The Parliamentary Ombudsman pointed out that these statements indicated that the possible existence of a civil law contract should not affect the liability of the procuring agency to comply with the court decisions on appeals lodged according to the Act on Public Procurement.

The Parliamentary Ombudsman referred to statements about the binding nature of contracts according to civil law made by the European Court of Justice in cases on procurement procedures (Judgement 10 April 2003 C-20/01 and C-28/01, Commission v. Germany). According to the Parliamentary Ombudsman it was not clear how far conclusions based on these opinions could be applied to the situation dealt with in this inquiry.

With regard to the actions of the local authority in this case the Parliamentary Ombudsman stated that the county administrative court had obviously

considered that the existence of the contracts did not pose any obstacle to its hearing of the facts in the case and its decision that the procurement was to be repeated. If the local authority was unable for some reason to accept the judgement of the court, it should, in the opinion of the Parliamentary Ombudsman, have appealed against it in an attempt to alter the judgement. The local authority made no appeal and the judgement gained the force of law.

The Parliamentary Ombudsman pointed out as well that the regulations on public procurement also impose requirements on the management of procurement by procuring agencies. According to the Parliamentary Ombudsman, the procuring agency must be expected to be aware of these regulations and the obligations they impose. The execution of an agreement between a procuring agency and a supplier requires some form of joint intention and therefore the active participation of the procuring agency in some way. If one were to believe that entering into a contract that was binding in civil law meant that the procuring agency was not required to comply with a court judgement, at the same time one would have to accept that the power to execute such a contract enabled the procuring agency to determine itself whether it was required to comply with such a judgement. This seemed to the Parliamentary Ombudsman to be totally unreasonable.

The Parliamentary Ombudsman also observed that the requirement in Article 1.1 of Directive 89/665 EEC that there should be a possibility of effective review of a procuring agency's decision must reasonably mean that this review would have some legal effect.

Overall the Parliamentary Ombudsman considered that the local authority was required to comply with the decision of the county administrative court that the procurement should be repeated and expressed serious criticism of its failure in this respect.